ESTIMATES

Financial Transactions and Reports Analysis Centre of Canada

Performance Report

For the period ending
March 31, 2002

Canada

The Estimates Documents

Each year, the government prepares Estimates in support of its request to Parliament for authority to spend public monies. This request is formalized through the tabling of appropriation bills in Parliament.

The Estimates of the Government of Canada are structured in several parts. Beginning with an overview of total government spending in Part I, the documents become increasingly more specific. Part II outlines spending according to departments, agencies and programs and contains the proposed wording of the conditions governing spending which Parliament will be asked to approve.

The *Report on Plans and Priorities* provides additional detail on each department and its programs primarily in terms of more strategically oriented planning and results information with a focus on outcomes.

The *Departmental Performance Report* provides a focus on results-based accountability by reporting on accomplishments achieved against the performance expectations and results commitments as set out in the spring *Report on Plans and Priorities*.

The Estimates, along with the Minister of Finance's Budget, reflect the government's annual budget planning and resource allocation priorities. In combination with the subsequent reporting of financial results in the Public Accounts and of accomplishments achieved in Departmental Performance Reports, this material helps Parliament hold the government to account for the allocation and management of funds.

©Minister of Public Works and Government Services Canada — 2002

Available in Canada through your local bookseller or by mail from

Canadian Government Publishing — PWGSC

Ottawa, Canada K1A 0S9

Catalogue No. BT31-4/87-2002
ISBN 0-660-62111-8

Foreword

In the spring of 2000, the President of the Treasury Board tabled in Parliament the document "Results for Canadians: A Management Framework for the Government of Canada". This document sets a clear agenda for improving and modernising management practices in federal departments and agencies.

Four key management commitments form the basis for this vision of how the Government will deliver their services and benefits to Canadians in the new millennium. In this vision, departments and agencies recognise that they exist to serve Canadians and that a "citizen focus" shapes all activities, programs and services. This vision commits the Government of Canada to manage its business by the highest public service values. Responsible spending means spending wisely on the things that matter to Canadians. And finally, this vision sets a clear focus on results – the impact and effects of programs.

Departmental performance reports play a key role in the cycle of planning, monitoring, evaluating, and reporting of results through ministers to Parliament and citizens. Departments and agencies are encouraged to prepare their reports following certain principles. Based on these principles, an effective report provides a coherent and balanced picture of performance that is brief and to the point. It focuses on outcomes - benefits to Canadians and Canadian society - and describes the contribution the organisation has made toward those outcomes. It sets the department's performance in context and discusses risks and challenges faced by the organisation in delivering its commitments. The report also associates performance with earlier commitments as well as achievements realised in partnership with other governmental and non-governmental organisations. Supporting the need for responsible spending, it links resources to results. Finally, the report is credible because it substantiates the performance information with appropriate methodologies and relevant data.

In performance reports, departments and agencies strive to respond to the ongoing and evolving information needs of parliamentarians and Canadians. The input of parliamentarians and other readers can do much to improve these reports over time. The reader is encouraged to assess the performance of the organisation according to the principles outlined above, and provide comments to the department or agency that will help it in the next cycle of planning and reporting.

This report is accessible electronically from the Treasury Board of Canada Secretariat Internet site: http://www.tbs-sct.gc.ca/rma/dpr/dpre.asp

Comments or questions can be directed to:

Results-based Management Directorate
Treasury Board of Canada Secretariat
L'Esplanade Laurier
Ottawa, Ontario K1A 0R5

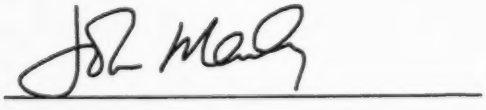
OR to this Internet address: rma-mrr@tbs-sct.gc.ca

Financial Transactions and Reports Analysis Centre of Canada

Performance Report

For the
Period ending
March 31, 2002

Minister of Finance



103-02669/

Table of Contents

Message
Director's Message 1

Section I: Strategic Context
Background 2
Key Milestones for FINTRAC 3

Section II: FINTRAC Activities
Strategic Outcome 5
Activities with Indicators 5
Outputs, Activities and Indicators 6

Section III: Performance Accomplishments
Receipt of financial and other information 8
Analysis of information 10
Disclosure of financial intelligence 11
Protection of information 11
Ensuring compliance 12
Building relationships and enhancing public awareness 12
Creating the FINTRAC team 14
Expenditure of Resources, 2001-2002 16

Annexes
Annex A – Financial Tables
Summary of Voted Appropriations 18
Comparison of Total Planned to Actual Spending 18
Historical Comparison of Planned versus Actual Spending 19

Annex B – Agency Overview
Background, Mandate, Role and Responsibilities 20
FINTRAC Structure 21
Organization Chart 24

Director's Message

I am pleased to present the 2001-2002 Departmental Performance Report of the Financial Transactions and Reports Analysis Centre of Canada (FINTRAC). This document provides a summary of FINTRAC's activities and results in accordance with our Report on Plans and Priorities for 2001-2002.

Since its creation, FINTRAC has focused its energies on establishing the processes and infrastructure needed to fulfill its mandate. Our mission is to provide law enforcement and intelligence agencies with financial intelligence on money laundering, terrorist financing activity and threats to the security of Canada, while ensuring the protection of the information we hold.

Since July 2000, we have been engaged in a unique start-up venture, one that has seen the building of a brand new government institution. This involved not only the recruitment of top-notch talent, but also the acquisition of the latest technologies, the identification and adaptation of the best practices of similar entities around the world, and the establishment of our physical premises. In October 2001, FINTRAC reached its critical milestone of becoming fully operational. During its first five months of operations, FINTRAC completed the full cycle of receiving and analyzing financial and other information and the disclosing of financial intelligence to law enforcement. The Centre also implemented the necessary systems to ensure the protection of its information holdings from unauthorized disclosure.

In addition, the Centre began its new role to assist in the detection, prevention and deterrence of terrorist activity financing offences, which came into effect with the expansion of FINTRAC's mandate under the *Anti-terrorism Act*, following the tragic events of September 2001.

FINTRAC has established positive relationships with those financial intermediaries required to report to the Centre, as well as with other government departments involved in anti-money laundering and terrorist financing initiatives. We will continue to strengthen these relationships. On the international front, FINTRAC is working towards playing an active role in international initiatives to combat money laundering and terrorist financing. During the period of this report, FINTRAC actively participated in the Financial Action Task Force and the Caribbean Financial Action Task Force, and applied for membership in the 69-member Egmont Group of Financial Intelligence Units, which assists in the international exchange of financial intelligence.

In addition to this report, the Minister of Finance will be tabling FINTRAC's first Annual Report in Parliament this fall. The Centre's Annual Report will be broader in scope, covering the period from July 2000 to March 31, 2002. It will also provide more-detailed information with respect to the work completed to set up FINTRAC and the Centre's priorities for 2002-2003.

I regard FINTRAC's mission as essential to the safety and well-being of Canadians. I am proud of the strides we have made and I am confident that the Centre will be a strong performer in the global fight against organized crime and terrorism.

Section 1: Strategic Context

Background

Money laundering and the financing of terrorism are problems for which the solution has been to involve not only national action but also international co-operation. FINTRAC's origins are rooted in the global effort to combat organized crime and money laundering, in which Canada has long been a key player. In the 1980s it came to be recognized that the solution to the money laundering problem would not be found by individual countries working in isolation; it would require extensive international cooperation.

In 1988, Canada joined with other nations in Vienna to sign the *United Nations Convention against Illicit Traffic in Narcotic Drugs and Psychotropic Substances (the Vienna Convention)*, which recognized the need for international cooperation to detect proceeds of crime and money laundering.

In 1989, at their Economic Summit, the G7 leaders established the Financial Action Task Force on Money Laundering (FATF), with Canada as one of the founding members, to spearhead the coordination of international efforts to fight money laundering. That same year, Canada enacted legislation that made the possession and laundering of proceeds of crime offences under the *Criminal Code*. Soon after, the FATF adopted the Forty Recommendations on measures to be implemented by member countries to combat money laundering.[1] In 1991, the original *Proceeds of Crime (Money Laundering) Act* was enacted, requiring many financial institutions to identify customers and to maintain records.

In the late 1980s and early 1990s, some FATF members had begun to create specialized agencies, known as financial intelligence units (FIUs), to collect, analyze and disclose financial information and intelligence on proceeds of crime and money laundering activities. In 1995, a number of these FIUs came together to form the Egmont Group[2], whose purpose is to provide an international forum for cooperation and information exchange to support member countries' anti-money laundering regimes. The Group's goals were recently expanded to include the combating of terrorist financing activity. In 1996, the FATF called on all member countries, including Canada, to require financial intermediaries to report suspicious transactions to a central financial intelligence unit. That same year, Canada committed to introducing a new regime to deal with money laundering, setting the stage for the creation of FINTRAC as Canada's financial intelligence unit.

Following an extensive round of public consultations, the Government introduced and passed a new *Proceeds of Crime (Money Laundering) Act* that ultimately led to the creation of FINTRAC on July 5, 2000. Over the following year and half, the Centre undertook a vigorous campaign to establish critical policies and procedures and set up key organizational and personnel requirements, in advance of becoming operational in the fall of 2001. Following the terrorist attacks of September 11, 2001, FINTRAC's enabling legislation was amended in December 2001 to expand the Centre's mandate to include the added responsibility to detect, prevent and deter the financing of terrorist activities.

---

[1] For more information see www.oecd.org/fatf

[2] For more information see http://www1.oecd.org/fatf/Ctry-orgpages/org-egmont_en.htm

For a more detailed explanation of the mandate and objectives of FINTRAC, please see Annex B.

Key Milestones for FINTRAC

1996

- The FATF revises its original Forty Recommendations, calling on all member countries to require the mandatory reporting of suspicious transactions and to establish centralized financial intelligence units.

1997

- The FATF's evaluation of member countries' anti-money laundering initiatives highlights Canada's lack of mandatory reporting requirements and absence of a centralized financial intelligence unit.

1997 – 1998

- The Canadian government consults the public on proposed legislation and regulations that, in addition to other measures, would require the mandatory reporting of suspicious transactions to a new central financial intelligence unit.

1998

- At the Birmingham G8 Summit, the Prime Minister of Canada and other G-8 leaders commit to establishing financial intelligence units (FIUs).
- Development begins on a National Initiative to Combat Money Laundering, bringing together several federal departments and agencies including the Solicitor General of Canada, the Royal Canadian Mounted Police, Justice Canada, the Canada Customs and Revenue Agency, Citizenship and Immigration Canada and the Department of Finance.

1999

- The Government introduces new anti-money laundering legislation (Bill C-81), which would introduce new reporting requirements and create the Financial Transactions and Reports Analysis Centre of Canada (FINTRAC). The Bill dies on the order paper, but is later re-introduced as Bill C-22.

2000

- Bill C-22, the *Proceeds of Crime (Money Laundering) Act*, receives Royal Assent in June and FINTRAC is officially created on July 5.

July 2000 – September 2001

- FINTRAC defines its organizational structure, acquires physical premises and equipment, recruits and trains staff, conducts consultations with key stakeholders, creates an information technology infrastructure, establishes operational policies and develops a regional presence in Toronto and Montreal.

October 2001

- FINTRAC begins receiving voluntary information about suspicions of money laundering.

November 2001

- The first phase of regulations comes into force. FINTRAC begins receiving Suspicious Transaction Reports.

December 2001

- Parliament enacts the *Anti-terrorism Act*, which adds combating terrorist financing activity to FINTRAC's mandate. The *Act* is renamed the *Proceeds of Crime (Money Laundering) and Terrorist Financing Act*.

February 2002

- FINTRAC amends its organizational structure and operations to include terrorist financing analysis.

March 2002

- A third regional office is established in Vancouver.
- FINTRAC completes the full cycle of receiving and analyzing financial and other information and disclosing of financial intelligence.

Section II: FINTRAC Activities

The *Anti-terrorism Act* passed by Parliament in December 2001 expanded the mandate of the Financial Transactions and Reports Analysis Centre of Canada (FINTRAC). Responsibility for the detection, prevention and deterrence of the financing of terrorist activities has been added to FINTRAC's mandate. In addition, FINTRAC's ability to provide information to CSIS on threats to the security of Canada has been expanded.

Strategic Outcome

Detection, prevention and deterrence of laundering of proceeds of crime and the financing of terrorist activities.

Activities with Indicators

Analysis and assessment of information to detect activities and behaviour involved in money laundering and terrorist activity financing or threats to the security of Canada

- Collaborative activities with financial entities to help them comply with their obligations voluntarily
- Effective processes for receipt of reports and collection of other information
- Effective collation of reports from all reporting entities to identify patterns or occurrences warranting further analysis
- Effective and timely analyses and assessments, adding value to transaction information

Determination that there are reasonable grounds to suspect that information about certain financial transactions would be relevant to the investigation and prosecution of a money laundering or terrorist activity financing offence or threats to the security of Canada

- Timely review and decisions on cases

Disclosure of designated information suspected to be relevant to the investigation or prosecution of a money laundering or terrorist activity financing offence or threats to the security of Canada

- Timely disclosure of appropriate information to appropriate agencies

Establishment of relationships with domestic, foreign and international entities to increase knowledge of evolving money laundering and terrorist activity financing initiatives

- Effective working relationships with domestic, foreign and international entities
- Improvements in knowledge of evolving money laundering and terrorist financing activities

Enhanced public awareness and understanding of matters related to money laundering and terrorist activity financing including their effects on Canadian society

- Improved public awareness of the nature and impact of money laundering and terrorist activity financing

- Increased public support for anti-money laundering and anti-terrorist financing activities

Protection of private, personal and corporate information

- Security provisions in place for the protection of personal information
- Enhanced awareness within FINTRAC relating to privacy

Outputs, Activities and Indicators

Outputs	Activities	Indicators
• Establishment and operation of a reporting entity compliance regime • Establishment and operation of report receipt and other data collection strategies • Establishment and operation of analytical strategies • Employment and development of qualified analysts • Establishment and operation of IT systems to support receipt, acquisition and analysis of data, and case management	• Analysis and assessments of information to detect activities and behaviours involved in money laundering and terrorist activity financing	• Collaborative activities with financial entities to help them comply with their obligations voluntarily • Effective processes for receipt of reports and collection of other information • Effective and timely analyses and assessments, adding value to transaction information • Effective recruitment process established and implemented • Effective training modules developed and implemented for analysts
• Establishment and operation of decision and review processes • Establishment and operation of IT systems to support decision-making processes	• Determinations that there are reasonable grounds to suspect that information about certain financial transactions would be relevant to the investigation and prosecution of money laundering and terrorist activity financing offences or threats to the security of Canada	• Timely reviews and appropriate decisions on disclosures to law enforcement and CSIS • Effective analysis systems and case management systems developed and implemented for analysts

Outputs	Activities	Indicators
• Establishment of MOUs to allow the collection of information from databases held by domestic entities • Establishment and operation of disclosure mechanism	• Disclosure to law enforcement agencies or CSIS of designated information suspected to be relevant to the investigation or prosecution of money laundering and terrorist activity financing offences or threats to the security of Canada • Disclosure to CSIS of designated information suspected to be relevant to threats to the security of Canada	• Timely disclosure of appropriate information to appropriate agencies • MOU developed and implemented to allow access to databases held by domestic law enforcement and intelligence agencies • Disclosure Committee established and operational
• MOUs established, where appropriate, to formalize relationships with domestic entities • MOUs established, where appropriate, to formalize relationships with foreign financial intelligence units and other entities • Establishment and operation of IT systems to support appropriate exchange and use of information	• Establishment of relationships with domestic, foreign and international entities to improve analysis of evolving money laundering and terrorist activity financing initiatives	• Effective working relationships with domestic, foreign and international entities • Improvements in knowledge of evolving money laundering and terrorist financing activities to support exchange and use of information • Personal Key Infrastructure developed and implemented for reporting entities with large number of reports
• Establishment and implementation of a communications strategy, including: • Internet website • Brochures • Bulletins & fact sheets • Media interviews • Conference presentations • Public opinion research	• Enhanced public awareness and understanding of matters related to money laundering and terrorist financing including their effects on Canadian society	• Improved public awareness of the nature and impact of money laundering and terrorist financing • Increased public support for anti-money laundering and anti-terrorist financing activities
• Establishment of IT, physical and personnel security systems • Training and orientation of FINTRAC staff in matters relating to privacy	• Protection of personal and corporate information	• Security provisions in place to protect privacy of information • Enhanced awareness within FINTRAC relating to privacy issues

Section III: Performance Accomplishments

In July 2000, the passage of the *Proceeds of Crime (Money Laundering) Act* established FINTRAC, but at that point the agency existed in name only. It had a mandate, but no staff, equipment, systems or offices. Starting in July 2000, FINTRAC had the tremendous challenge and opportunity of building an organization from the ground up. The activities to be undertaken by the Centre were not being provided by any other government department or agency. Our story is that of a unique start-up venture within the federal public sector.

During the foundation-building period we created from scratch the organization and infrastructure required to carry out our mandate. We acquired offices and equipment. State-of-the-art physical security arrangements required by the highly sensitive nature of our operations were put in place. An overall management structure for the organization, including an Executive Committee and operational working groups were established and supported by appropriate approval and decision-making processes. The full array of corporate functions needed by a government agency were created: policy and planning, public affairs, finance and administration, human resources, security, information technology and legal services. By March 31, 2002, we had implemented the full cycle of receiving and analysing financial and other information, and disclosing financial intelligence – in other words, our core functions – which attests to our success in meeting this challenge.

It is worth setting out in detail the work that has been done in each of these core areas over the past year or more.

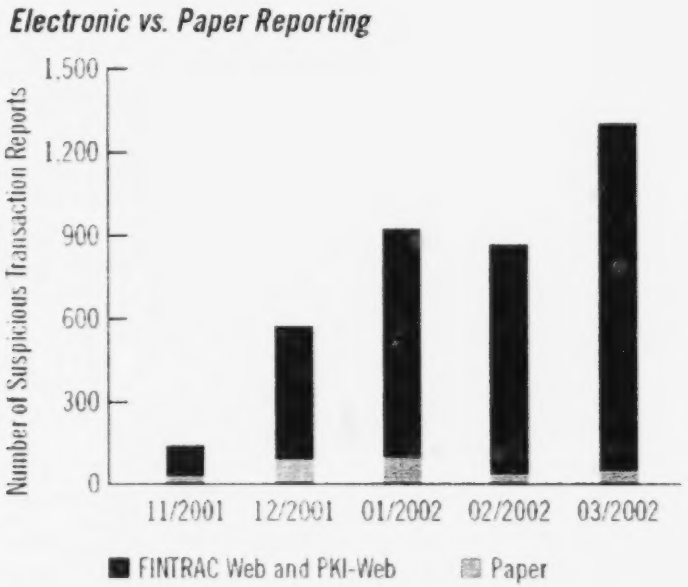
Receipt of financial and other information

To facilitate compliance with the new anti-money laundering legislation, given its scope and complexity, the reporting requirements were phased in, starting with those pertaining to suspicious transaction reports and the receipt of voluntary information. FINTRAC worked on the legislation and regulations in close cooperation with the Department of Finance, which has lead responsibility, and actively participated in the extensive consultation process the Department carried out.

It was clear that implementing the first phase of the regulations would be an enormous challenge. Having identified over 100,000 financial and other entities that could be subject to the new reporting requirements, our liaison staff, together with others in the Centre, consulted extensively with banks, credit unions, money service businesses, accountants and others on the development of guidelines to assist them in meeting their regulatory obligations. This involved a year-long series of cross-country consultations with stakeholders and intensive work to draft guidelines that were relevant to all reporting entities, from large banking institutions to sole practitioner accountants. Our first set of guidelines was published in September 2001 and made available on our newly-created website (www.fintrac.gc.ca).

There was also the challenge of building the technical capability to enable reporting entities to submit their reports electronically to FINTRAC. We worked closely with the

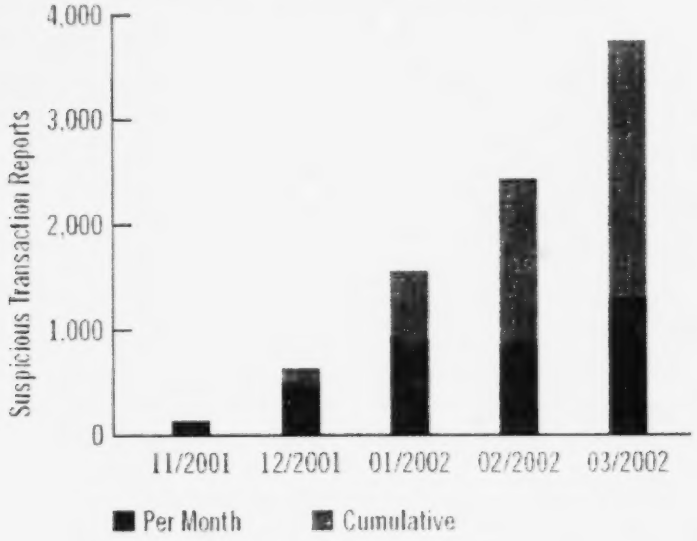
banking community and a cross-section of representatives from other reporting entities to determine electronic methods that they could most easily and efficiently use to submit their reports. We studied the reporting processes employed by other countries' financial intelligence units to see what elements could be borrowed from them. The methods we eventually adopted were consistent with the federal government's *Government On-Line* initiative and met the needs of both the large financial institutions as well as entities that report infrequently.



For entities with anticipated high volume and frequent reporting requirements, we implemented a system that uses the Internet with Public Key Infrastructure (PKI), similar to the systems used by several federal departments to deliver key services to the public. For entities that report low volumes and infrequently, we established a secure website with encryption, similar to the systems employed by businesses for credit card transactions, and by some banks for on-line banking.

In addition to putting in place an infrastructure for the receipt of information from reporting entities, we were faced with the challenge of receiving voluntary information from other sources, including law enforcement. In order to facilitate the receipt of this information, we consulted extensively with law enforcement and other government agencies to establish protocols and procedures to streamline the process.

Number of Suspicious Transaction Reports received



FINTRAC's processes for the receipt of voluntary information were in place by October 28, 2001, and systems to enable the electronic receipt of Suspicious Transaction Reports were tested and in place by November 8, 2001.

Our experience with electronic reporting is now being recognized internationally as a best practice model and a number of foreign FIUs have asked us to share our knowledge and expertise.

Analysis of information

Between November 8, 2001 and March 31, 2002, FINTRAC received a total of 3,747 suspicious transaction reports, involving over 11,000 financial transactions. In order to be in a position to conduct this core function of our mandate, the Centre invested heavily in the design and execution of its analytical process.

We looked at the FIUs of other countries to learn about their analytic tools and methods. We researched current money laundering techniques and selected indicators to be used to identify transactions associated with potential money laundering and terrorist financing activities. As well, we identified government and commercial databases of interest to FINTRAC and concluded an agreement with the RCMP to gain access to a national law enforcement database. Skilled analysts with a wide variety of backgrounds from both the public and private sector were recruited and provided with specialized training to aid them in their duties. We benefited enormously from the expertise of the law enforcement and security communities in terms of learning and training as we prepared to implement our mandate.

Information technology is integral to FINTRAC's ability to produce high quality financial intelligence. A great deal of energy and resources were devoted to acquiring and putting in place the systems and software needed to structure the Centre's database, manage transaction reports and to access commercial and public databases. This

included development of an initial version of the "Analyst's Workbench", a toolkit that provides the ability to match or link data for the analysts to review. A comprehensive Case Management System was developed to retain all documents, reports, images and notes relating to a case. In addition, commercial software packages were acquired to search and query databases, and to display case relationships in link diagram form.

Disclosure of financial intelligence

The recipients of our financial intelligence are the law enforcement community and CSIS. We developed policies and procedures on disclosures, which covered the form and content of disclosures as well as the approval process. A Disclosure Committee was established and protocols for dealing with court orders to produce additional information were developed. During our first 5 months of operations designated information involving 161 suspicious transaction reports relating to a large number of financial transactions was disclosed to law enforcement.

Protection of information

We met our statutory obligation to protect the personal information under our control from unauthorized disclosure by developing a comprehensive set of practices, policies and procedures related to information management, the physical security of our facilities and equipment, and the security of our employees.

FINTRAC put in place a robust integrated security program that incorporates the latest security concepts to protect personnel, assets and the personal information entrusted to it. The Centre's security policies have been developed recognizing that the analysis of financial and other information and the disclosure of financial intelligence must be balanced with the requirement to respect individual rights and freedoms and to ensure management accountability.

All FINTRAC personnel, consultants and contractors are required to hold the appropriate level of security clearance. Upon hiring, they receive a security briefing and are advised of FINTRAC security policies and the Centre's obligations to protect personal information.

A state-of-the-art security system has been introduced to control and monitor access to FINTRAC premises and the restricted areas within. Sensitive information and functions have restricted access based on the "need to know" principle.

In the same vein, electronic networks have restricted access and are subject to audit. This includes e-mail and Internet activity. The use of electronic devices by visitors to FINTRAC is strictly controlled.

Policies and procedures have also been developed to ensure the integrity and expeditious delivery of financial intelligence to those agencies authorized to receive it. A process has also been implemented to ensure that all voluntary information provided to the Centre meets the necessary threshold for retention.

The practices, policies and procedures discussed above have been implemented by FINTRAC to ensure that, in exercising its responsibilities, the Centre fully respects the *Canadian Charter of Rights and Freedoms* and conforms to the privacy requirements of our *Act*, the *Privacy Act* and all other relevant legislation.

Immediately following the coming into force of the provisions of the *Act* that created FINTRAC, the position of Access to Information and Privacy Coordinator was created. The Coordinator is responsible for ensuring that information held by FINTRAC is stored in accordance with statutory requirements and is accessible as required by the *Privacy Act* and the *Access to Information Act*.

Ensuring compliance

An equally demanding challenge was that of implementing the compliance portion of our mandate. Based on extensive consultations with representative groups across Canada, spanning several months, we developed and published a series of compliance guidelines in response to needs identified by reporting entities. It is anticipated that FINTRAC's compliance powers will come into force in 2002.

On September 12, 2001, FINTRAC officially released its first two guidelines:

Guideline 1: Backgrounder
Guideline 2: Suspicious Transaction Reporting

Building relationships and enhancing public awareness

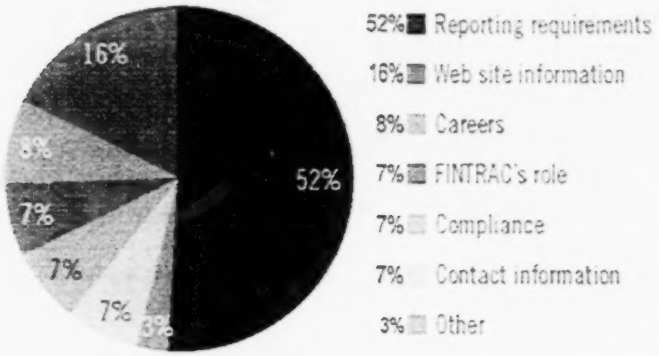
The first twenty-one months were marked by a strong emphasis on reaching out to key domestic and international stakeholders, as well as to the public, in order to promote awareness of FINTRAC and support for its objectives.

We established a corporate identity, including the creation of our logo and acquisition of our name, FINTRAC (Financial Transactions and Reports Analysis Centre of Canada) in English and CANAFE (Centre d'analyse des opérations et déclarations financières du Canada) in French.

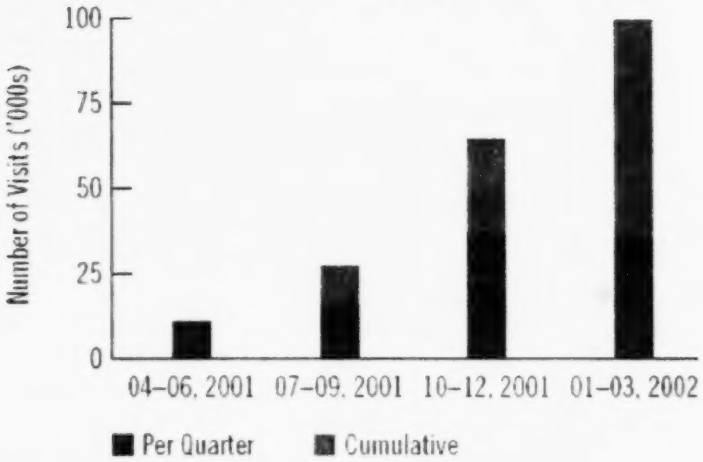
We developed both internal and external Websites (www.fintrac.gc.ca), promotional products and a trade show exhibit all aimed at providing vital information about FINTRAC and the reporting obligations under the *Act*. A Call Centre was established to respond to queries from reporting entities, the public and the media, offering a toll-free bilingual service (1-866-346-8722).

The need to consult with reporting entities on the development of guidelines provided a springboard for getting our message to financial and business communities. We also began dialogue with federal and provincial regulators on ways to cooperate in ensuring compliance with our reporting requirements. To support these outreach activities, we established regional offices in Montreal, Toronto and Vancouver.

Distribution of types of calls received by the Call Centre



Web site visits — April 2001 to March 2002



Relationships were established with the law enforcement and intelligence communities as well as with the federal departments and agencies involved in Canada's anti-money laundering and anti-terrorism initiatives: the RCMP, provincial and municipal police forces, the Canadian Security Intelligence Service, the Communications Security Establishment, the Canada Customs and Revenue Agency, Citizenship and Immigration Canada, Solicitor General of Canada, Justice Canada and the Department of Foreign Affairs and International Trade, among others. We conducted information sessions and joint training with key partners.

We also began to establish our presence at the international level and to pave the way for playing a strong leadership role in international initiatives to combat money laundering and terrorist financing. We were a part of Canadian delegations to a number of

multilateral fora, including the Financial Action Task Force (FATF), the Caribbean Financial Action Task Force (CFATF) and the Canada-U.S. Cross-Border Crime Forum.

We applied for membership in the Egmont Group of Financial Intelligence Units in December 2001[3]. As of March 31, there were 58 FIUs participating in the Egmont Group. Membership in the Egmont Group is a necessary precursor to initiating discussions with foreign FIUs for the exchange of information.

Creating the FINTRAC team

FINTRAC is a separate employer. This means that the Centre fulfills the role of employer and is responsible for an agenda of rights and responsibilities that Treasury Board normally undertakes for other departments and agencies. Whereas other separate employers created in recent years brought with them the people, organization and administrative capacities they had before they were split off from their original departments, such was not the case for FINTRAC.

A first priority was to build a small, but highly effective workforce that was dynamic, diverse, dedicated and knowledgeable. The Centre identified what needed to be done and the competencies and people needed to get the job done.

From a recruitment perspective, FINTRAC had no employer recognition with prospective candidates. We designed and launched a successful national recruitment strategy and undertook an exercise to brand FINTRAC as a distinctive and exemplary employer with a mandate that touches all Canadians – the safety of our communities. We built a workforce and assembled a team of high-calibre professionals. As of March 31, 2002, 70% of our positions were staffed with 143 employees in place.

A compensation strategy was developed and implemented that allowed us to attract and support the talent critical to the success of the Centre. An underlying element of our human resources strategy is a comprehensive approach to compensation and employment practices. This total approach aims to market and describe our strategies and practices under the following themes:

Health: benefits including: health care; dental care; disability, life and accident insurance.
Compensation: salary, performance pay, merit awards and pension benefits.
Role: job content, accountabilities, competencies and performance.
Growth: career development and learning opportunities.
Work Environment: workplace facilities, occupational safety, health and ergonomics.
Family: employee and family assistance programs, family-friendly approaches, management of work/life balance.
Community: employee involvement in community activities, work/community partnerships, charitable campaigns.

[3] The Egmont Group, founded in 1995, is an international group of financial intelligence units (FIUs), which work together in an informal organization to provide a forum for FIUs to improve support to their respective national anti-money laundering and anti-terrorist financing programs.

Our commitment to a diverse workforce is evident from our demographics:

11% of our employees self-identify as persons from visible minority groups
52% are women
34% are francophone
Average age is 39

To be able to keep pace with the evolution and techniques of money laundering and terrorist financing, FINTRAC must be a learning organization that values the intellectual capital of its employees. We developed and delivered a comprehensive array of orientation and training programs for our staff. This was a particular challenge for employees delivering strategic analysis. No ready-made, off-the-shelf, training program for financial intelligence analysts existed. We met the challenge by designing a new curriculum. Our basic and advanced analyst-training package comprises modules developed and delivered using in-house expertise, external resources such as the RCMP, the Canadian Police College, financial industry specialists, as well as experts from other countries. As of March 31, 2002, 80% of our analysts had undergone the basic training component which included training on money laundering techniques and typologies, the use of analytical software and intelligence analysis.

To support the Centre's liaison and compliance functions, we relied on the knowledge and expertise of industry experts. With 13 different sectors of the financial services area being included as reporting entities, considerable effort was expended to ensure that staff responsible for liaison and compliance became knowledgeable about all of them. We held meetings, conducted extensive research and consulted with them to better understand the businesses of our reporting entities.

Reflecting the high value that FINTRAC places on intellectual capital, we chose to invest solidly in the creation of a learning environment. Over the course of this reporting period, our combined learning investments equaled some 4% of our payroll.

In addition to these key initiatives, we met the employer challenge of establishing and implementing a suite of practices, approaches and policies to ensure that FINTRAC's diligence in complying with legislative requirements were fully understood and met. This included our obligations with respect to human rights and privacy, employment equity, official languages and occupational safety and health.

Expenditure of Resources 2001-2002

Activities	Outputs	Resources
Analysis and assessment of information to detect activities and behaviour involved in money laundering and terrorist financing	Progress in the establishment and operation of a reporting entity compliance regime Establishment and operation of report receipt and other data collection strategies Establishment and operation of analytical strategies Employment and development of qualified analysts Establishment and operation of IT systems to support receipt, acquisition and analysis of data, and case management	$29,023,808
Determination that there are reasonable grounds to suspect that information about certain financial transactions would be relevant to the investigation and prosecution of a money laundering or terrorist financing offence or a threat to the security of Canada	Establishment and operation of decision and review processes Establishment and operation of IT systems to support decision processes	$1,036,565
Disclosure of designated information suspected to be relevant to the investigation or prosecution of a money laundering or terrorist financing offence or a threat to the security of Canada Protection of privacy, personnel and corporate information	Establishment and operation of strategy for determining appropriate recipient agency or agencies Establishment and operation of disclosure mechanism, including IT components Establishing IT, physical and personnel security systems	$2,073,129
Establishment of relationships with domestic, foreign and international entities to increase knowledge of evolving money laundering and terrorist financing initiatives	MOUs established, where appropriate, to formalize relationships with domestic entities MOUs established, where appropriate, to formalize relationships with foreign financial intelligence units and other entities Establishment and operation of other mechanisms, where appropriate, to facilitate interactions with domestic entities Establishment and operation of IT systems to support exchange and use of information Exchanges of information in accordance with MOUs and other mechanisms	$1,554,847
Enhanced public awareness and understanding of matters related to money laundering and terrorist financing including their effects on	Establishment and operation of a communications strategy, including: Internet website Brochures	$2,073,129

Activities	Outputs	Resources
Canadian society	Bulletins & fact sheets Media interviews Conference presentations Public opinion research	
TOTAL		**$35,761,478**

Annex A: Financial Tables

Summary of Voted Appropriations

Financial Requirements by Authority ($ millions)		2001-2002		
Vote		**Planned Spending**	**Total Authorities**	**Actual**
Financial Transactions and Reports Analysis Centre of Canada				
30	Operating expenditures	21.2	34.5	34.5
(S)	Contributions to Employee Benefit Plan	1.3	1.3	1.3
	Total Agency	**22.5**	**35.8**	**35.8**

Comparison of Total Planned to Actual Spending

	2001-2002		
Detection and deterrence of laundering of proceeds of crime and the financing of terrorist activities	**Planned Spending**	**Total Authorities**	**Actual**
FTEs	88	115	106
Operating	22.5	35.8	35.8
Total Net Expenditures	**22.5**	**35.8**	**35.8**
Costs of services provided by other departments	0.5	0.6	0.6
Net Cost of the Program	**23.0**	**36.4**	**36.4**

Historical Comparison of Planned versus Actual Spending

			2001-2002		
Detection and deterrence of laundering of proceeds of crime and of the financing of terrorist activities	**Actual 1999-2000**	**Actual 2000-2001**	**Planned Spending**	**Total Authorities**	**Actual**
Financial Transactions and Reports Analysis Centre of Canada	-	16.7	22.5	35.8	35.8
Total	**-**	**16.7**	**22.5**	**35.8**	**35.8**

Annex B: Agency Overview

Background, Mandate, Roles and Responsibilities

Background

Accountability, Role and Responsibilities

The Financial Transactions and Reports Analysis Centre of Canada (FINTRAC) was established by the *Proceeds of Crime (Money Laundering) Act (PC(ML)A)*, Chapter 17, Statutes of Canada 2000. The *PC(ML)A* has since become the *Proceeds of Crime (Money Laundering) and Terrorist Financing Act (PC(ML)TFA)* with the addition of the detection, prevention and deterrence of the financing of terrorist activities.

The key objectives of the *Act* are:

1. To implement specific measures to detect and deter money laundering and the financing of terrorist activities and to facilitate the investigation and prosecution of money laundering offences and terrorist activity financing offences.
2. To respond to the threat posed by organized crime by providing law enforcement officials with the information they need to deprive criminals of the proceeds of their criminal activities while ensuring the appropriate safeguards are in place to protect personal privacy.
3. To assist in fulfilling Canada's international commitments in the fight against transnational organized crime and terrorist activity.

The *Act*:

1. establishes the Financial Transactions and Reports Analysis Centre of Canada;
2. requires a wide range of financial institutions and intermediaries to keep records, identify clients and report suspicious and prescribed financial transactions;
3. requires persons to declare the cross-border movement of large amounts of currency or monetary instruments to the Canada Customs and Revenue Agency (CCRA). These reports will be forwarded to FINTRAC;
4. provides authority to pass regulations concerning the nature and extent of record keeping, identification of clients and reporting to FINTRAC and to make additional business entities or activities subject to the Act;
5. provides a high degree of privacy protection for the information provided to FINTRAC.

Along with the suspicious and prescribed financial transaction reports, the legislation enables FINTRAC to receive and use information that is voluntarily provided to FINTRAC, such as information from law enforcement and other agencies as well as information from the public, about suspicions of money laundering or of the financing of terrorist activities.

The Minister of Finance is responsible for FINTRAC.

The legislation strikes a balance between safeguarding the rights of Canadians, protected by the *Charter of Rights and Freedoms*, and the needs of law enforcement in investigating money laundering offences, terrorist financing activities offences and threats to the security of Canada.

FINTRAC ***receives*** financial and other information that it is under an obligation to ***protect*** from unauthorized disclosure. It ***analyzes*** this information with a view to detecting money laundering, terrorist financing activities and threats to the security of Canada. On the basis of its analysis, the Centre generates financial intelligence that it will, when appropriate, ***disclose*** to law enforcement and security agencies in order to assist in the investigation and/or prosecution of money laundering and terrorist financing activities offences, as well as threats to the security of Canada. Further, the Centre ***ensures compliance*** with the record keeping, client identification and reporting requirements of the *Act* and regulations and is charged with ***enhancing public awareness*** and understanding of matters related to money laundering and terrorist financing.

Failure by reporting entities to report prescribed or suspicious financial transactions, as set out in the Act, can result in significant fines or jail terms. FINTRAC will work closely with reporting entities to support their efforts to implement a compliance regime to assist them in meeting their obligations under the *Act* and Regulations.

In operationalising the legislative accountability, FINTRAC has adopted the following principles. FINTRAC will:

- strive to become a centre of expertise in the analysis of financial and other data to identify suspicious transactions associated with money laundering activities and the financing of terrorist activities, and to enhance awareness and understanding of matters related to money laundering and the financing of terrorist activities.
- safeguard the personal privacy of individuals and protect their records from unauthorized disclosure.
- operate at arm's length from law enforcement agencies and other entities to which it is authorized to disclose information.
- develop relationships with domestic and international entities to obtain and exchange data, information and knowledge.

FINTRAC Structure

FINTRAC is headed by a Director appointed by Governor in Council to be the Chief Executive Officer of FINTRAC, with the rank and powers of a Deputy Head of a department. FINTRAC is comprised of six functional areas: Money Laundering Analysis; Terrorist Financing Analysis; Policy, Planning and Public Affairs; Liaison and Compliance; Information Technology and Corporate Management. A Deputy Director heads each area. There is also a Legal Services unit headed by a General Counsel. The following provides an overview of the responsibilities and activities of each of the seven areas.

Money Laundering Analysis
Money Laundering Analysis is responsible for developing and implementing analysis frameworks and for analyzing financial data reported pursuant to the Act and Regulations together with other sources available to FINTRAC. This work is aimed at identifying potential money laundering cases, assessing general trends, patterns of activity, emerging risks as well as recommending disclosures to law enforcement and other national and international agencies in respect of money laundering.

Terrorist Financing Analysis
Terrorist Financing Analysis is responsible for developing and implementing analysis frameworks and for analyzing financial data reported pursuant to the Act and Regulations together with other sources available to FINTRAC. This work is aimed at identifying potential terrorist financing cases, assessing general trends, patterns of activity, emerging risks as well as recommending disclosures to intelligence agencies and other national and international agencies in respect of terrorist financing.

Policy, Planning and Public Affairs
The Policy area is responsible for the identification of strategic policy issues to be addressed in legislation, regulations, guidelines and internal operating procedures such as disclosure policy and procedures. This area develops a framework for establishing and maintaining international networks and multi-lateral relationships. Policy is also responsible for the establishment of Memoranda of Understanding (MOUs) with national, foreign and international organizations. Planning is responsible for coordinating the strategic planning, business planning, performance management and evaluation processes.

Through Public Affairs, FINTRAC uses a strategic communications approach to inform and educate its stakeholders and the general public on FINTRAC's activities in combating money laundering and the financing of terrorist activities in Canada and abroad. FINTRAC established a website to disseminate information to reporting entities and other stakeholder groups, and created outreach products and training tools to assist Liaison and Compliance.

Liaison and Compliance
Liaison is responsible for a key focus on fostering and managing positive relationships with reporting entities, their associations and law enforcement agencies. In addition, Liaison plays an important role with respect to the receipt of voluntary information and disclosing information to law enforcement and intelligence agencies. Liaison also provides support to reporting entities to help them better understand their legislative requirements through the development of tools such as FINTRAC's Guidelines.

Compliance has the responsibility for ensuring that reporting entities meet the requirements of the *PC(ML)TFA*. This section works closely with reporting entities and regulatory authorities to support their efforts to implement a compliance regime that will assist them in meeting their obligations under the *Act* and Regulations.

Information Technology
Information Technology has the responsibility for developing and applying information management and information and communications technology systems that will support and advance FINTRAC's objectives. This area designs and implements procedures and controls to ensure and protect the safety and security of all information, including the secure transmission of data between reporting entities and FINTRAC. It is also responsible for designing, maintaining and implementing database management systems and building and managing custom applications to meet internal requirements.

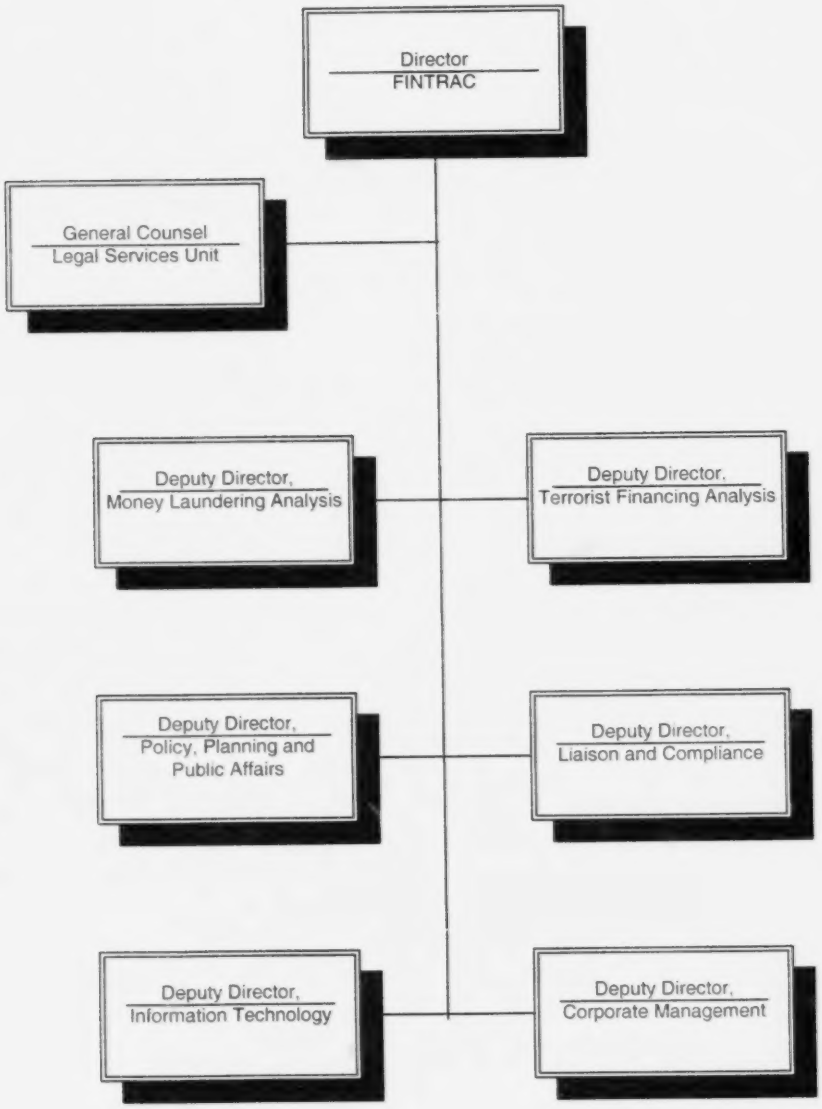
Corporate Management
Corporate Management has the responsibility for Human Resources, Finance and Administration, Security and the Corporate Secretariat. Human Resources ensures that appropriate HR systems, policies and procedures are in place to promote FINTRAC as an employer of choice, to respect employee rights, and to foster organizational wellness.

The Finance and Administration area advises FINTRAC's Executive on all comptrollership and administrative aspects of strategic and operational planning and priorities. Security designs, manages and monitors policies and procedures to protect FINTRAC's premises and information systems, and provides secure access to employees and other authorized persons.

The Corporate Secretariat manages the *Access to Information and Privacy Acts* (ATIP) portfolio and FINTRAC's library, and provides Secretariat coordination of several activities of FINTRAC, including the preparation of reporting requirements to Parliament and the maintenance of the correspondence tracking system.

Legal Services
Further to a Memorandum of Understanding, legal services are provided to the Centre by the General Counsel and three Legal Counsels who are all employees of the Department of Justice. FINTRAC pays for this service.

Organization Chart



BUDGET DES DÉPENSES

Centre d'analyse des opérations et déclarations financières du Canada

Rapport sur le rendement

Pour la période se terminant
le 31 mars 2002

Canada

Les documents budgétaires

Chaque année, le gouvernement établit son Budget des dépenses, qui présente l'information à l'appui des autorisations de dépenser demandées au Parlement pour l'affectation des fonds publics. Ces demandes d'autorisations sont présentées officiellement au moyen d'un projet de loi de crédits déposé au Parlement.

Le Budget des dépenses du gouvernement du Canada est divisé en plusieurs parties. Commençant par un aperçu des dépenses totales du gouvernement dans la Partie I, les documents deviennent de plus en plus détaillés. Dans la Partie II, les dépenses sont décrites selon les ministères, les organismes et les programmes. Cette partie renferme aussi le libellé proposé des conditions qui s'appliquent aux pouvoirs de dépenser qu'on demande au Parlement d'accorder.

Le *Rapport sur les plans et les priorités* fournit des détails supplémentaires sur chacun des ministères ainsi que sur leurs programmes qui sont principalement axés sur une planification plus stratégique et les renseignements sur les résultats escomptés.

Le *Rapport sur le rendement* met l'accent sur la responsabilisation basée sur les résultats en indiquant les réalisations en fonction des prévisions de rendement et les engagements à l'endroit des résultats qui sont exposés dans le *Rapport sur les plans et les priorités*.

Le Budget des dépenses, de même que le budget du ministre des Finances, sont le reflet de la planification budgétaire annuelle de l'État et de ses priorités en matière d'affectation des ressources. Ces documents, auxquels viennent s'ajouter par la suite les Comptes publics et les rapports ministériels sur le rendement, aident le Parlement à s'assurer que le gouvernement est dûment comptable de l'affectation et de la gestion des fonds publics.

©Ministre des Travaux publics et Services gouvernementaux Canada — 2002

En vente au Canada chez votre libraire local ou par la poste auprès des

Éditions du gouvernement du Canada – TPSGC

Ottawa, Canada K1A 0S9

No de catalogue BT31-4/87-2002
ISBN 0-660-62111-8

Avant-propos

Au printemps 2000, la présidente du Conseil du Trésor a déposé au Parlement le document intitulé *Des résultats pour les Canadiens et les Canadiennes : Un cadre de gestion pour le gouvernement du Canada*. Ce document expose clairement les mesures qu'entend prendre le gouvernement pour améliorer et moderniser les pratiques de gestion des ministères et organismes fédéraux.

En ce début de millénaire, l'approche utilisée par le gouvernement pour offrir ses programmes et services aux Canadiens et aux Canadiennes se fonde sur quatre engagements clés en matière de gestion. Tout d'abord, les ministères et les organismes doivent reconnaître que leur raison d'être est de servir la population canadienne et que tous leurs programmes, services et activités doivent donc être « axés sur les citoyens ». Deuxièmement, le gouvernement du Canada s'engage à gérer ses activités conformément aux valeurs les plus élevées de la fonction publique. Troisièmement, dépenser de façon judicieuse, c'est dépenser avec sagesse dans les secteurs qui importent le plus aux Canadiens et aux Canadiennes. En dernier lieu, le gouvernement du Canada entend mettre l'accent sur les résultats, c'est-à-dire sur les impacts et les effets des programmes.

Les rapports ministériels sur le rendement jouent un rôle de premier plan dans le cycle de planification, de suivi, d'évaluation ainsi que de communication des résultats, par l'entremise des ministres, au Parlement et aux citoyens. Les ministères et les organismes sont invités à rédiger leurs rapports en appliquant certains principes. Selon ces derniers, un rapport ne peut être efficace que s'il présente un tableau du rendement qui soit non seulement cohérent et équilibré mais bref et pertinent. Un tel rapport doit insister sur les résultats - soit les avantages dévolus aux Canadiens et aux Canadiennes et à la société canadienne - et il doit refléter ce que l'organisation a pu contribuer à ces résultats. Il doit mettre le rendement du ministère en contexte ainsi que décrire les risques et les défis auxquels le ministère a été exposé en répondant aux attentes sur le rendement. Le rapport doit aussi rattacher le rendement aux engagements antérieurs, tout en soulignant les réalisations obtenues en partenariat avec d'autres organisations gouvernementales et non-gouvernementales. Et comme il est nécessaire de dépenser judicieusement, il doit exposer les liens qui existent entre les ressources et les résultats. Enfin, un tel rapport ne peut être crédible que si le rendement décrit est corroboré par la méthodologie utilisée et par des données pertinentes.

Par l'intermédiaire des rapports sur le rendement, les ministères et organismes visent à répondre au besoin croissant d'information des parlementaires et des Canadiens et des Canadiennes. Par leurs observations et leurs suggestions, les parlementaires et les autres lecteurs peuvent contribuer grandement à améliorer la qualité de ces rapports. Nous invitons donc tous les lecteurs à évaluer le rendement d'une institution gouvernementale en se fondant sur les principes précités et à lui fournir des commentaires en vue du prochain cycle de planification.

Le présent rapport peut être consulté par voie électronique sur le Site web du Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada à l'adresse suivante : http://www.tbs-sct.gc.ca/rma/dpr/dprf.asp

Les observations ou les questions peuvent être adressées à l'organisme suivant :

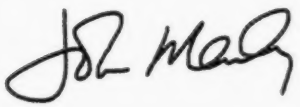
Direction de la gestion axée sur les résultats
Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada
L'Esplanade Laurier
Ottawa (Ontario) K1A 0R5

OU à l'adresse Web suivante : rma-mrr@tbs-sct.gc.ca

Centre d'analyse des operations et declarations financiers du Canada

Rapport sur le rendement

Pour la période se terminant
le 31 mars 2002



Ministre des Finances

Table des matières

Message
Message du directeur 1

Section I : Cadre stratégique
Contexte 3
Principaux jalons de CANAFE 4

Section II : Activités de CANAFE
Résultat stratégique 6
Activités et indicateurs connexes 6
Résultats, activités et indicateurs 8

Section III : Réalisations en matière de rendement
Réception de renseignements financiers et d'autres types de données 10
Analyse des renseignements 12
Communication de renseignements financiers 13
Protection des renseignements 13
Assurance de la conformité 14
Établissement de liens et accroissement de la sensibilisation du public 15
Création de l'équipe de CANAFE 17
Utilisation des ressources de 2001-2002 19

Annexes
Annexe A – Tableaux financiers
Sommaire des crédits approuvés 21
Comparaison des dépenses totales prévues et des dépenses réelles 21
Comparaison historique des dépenses totales prévues
et des dépenses réelles 22

Annexe B – Aperçu de l'organisation
Historique, mandat, rôle et responsabilités 23
Structure de CANAFE 25
Organigramme 28

Message du directeur

Je suis heureux de vous présenter le Rapport sur le rendement du Centre d'analyse des opérations et déclarations financières du Canada (CANAFE) pour l'exercice 2001-2002. Ce document trace le portrait des principales activités et réalisations du Centre au cours de cette période, conformément aux énoncés de son Rapport sur les plans et les priorités de 2001-2002.

Depuis sa création, CANAFE a concentré ses efforts sur l'établissement de l'infrastructure et des processus nécessaires à l'exercice de son mandat. Sa mission est de communiquer des renseignements financiers sur le blanchiment d'argent, le financement des activités terroristes et les menaces envers la sécurité du Canada aux organismes chargés d'assurer l'application des lois et aux services de renseignements, tout en assurant la protection l'information qui relève de lui.

Depuis le mois de juillet 2000, nous avons participé à une opération de démarrage exceptionnelle, qui a vu la mise sur pied d'un tout nouvel organisme gouvernemental. Pour y arriver, nous avons non seulement recruté du personnel de premier ordre, mais également acquis des technologies de pointe, sélectionné et personnalisé des pratiques exemplaires d'entités semblables de par le monde et aménagé nos locaux. En octobre 2001, CANAFE a franchi l'importante étape de devenir entièrement fonctionnel. Au cours de ses cinq premiers mois d'exploitation, il a traversé un cycle complet, allant de la réception et de l'analyse de renseignements financiers et autres jusqu'à la communication de certains de ces renseignements aux organismes chargés d'assurer l'application des lois. Il a également mis en place les systèmes dont il a besoin pour s'assurer que les renseignements en sa possession ne soient pas communiqués sans autorisation.

Le Centre a, en outre, commencé à assumer son nouveau rôle, qui consiste à participer à la détection, à la prévention et à la dissuasion des infractions de financement des activités terroristes. Ce rôle lui a été confié par suite de l'élargissement de son mandat dans le cadre de l'adoption de la *Loi antiterroriste* en réponse aux événements tragiques de septembre 2001.

CANAFE a établi des relations harmonieuses avec les intermédiaires financiers requis de lui présenter des déclarations, de même qu'avec les autres ministères engagés dans des initiatives de lutte contre le blanchiment d'argent et le financement des activités terroristes. Nous continuerons de renforcer ces liens. Sur la scène mondiale, CANAFE s'affaire à jouer un rôle des plus actifs dans la réalisation des initiatives internationales visant à réprimer le blanchiment d'argent et le financement des activités terroristes. Au cours de la période faisant l'objet du présent rapport, CANAFE a pleinement contribué aux efforts déployés par le Groupe d'action financière sur le blanchiment de capitaux et le Groupe d'action financière des Caraïbes, en plus de demander son adhésion au Groupe Egmont des cellules de renseignements financiers, qui compte 69 membres et dont le but est de faciliter l'échange de renseignements financiers entre les pays.

En plus de l'actuel rapport sur le rendement, le ministre des Finances déposera le premier rapport annuel de CANAFE devant le Parlement à l'automne. Ce document aura une étendue plus vaste, car il portera sur la période de juillet 2000 au 31 mars 2002. Il présentera de plus amples renseignements sur les diverses réalisations de CANAFE au cours de la période de démarrage et exposera ses priorités pour l'exercice 2002-2003.

J'estime que la mission de CANAFE est essentielle à la sécurité et au bien-être des Canadiennes et des Canadiens. Je suis fier des progrès effectués et je suis convaincu que le Centre jouera un rôle de premier plan dans la lutte mondiale contre le crime organisé et le terrorisme.

Le directeur,

Horst Intscher

Section I : Cadre stratégique

Contexte

Le blanchiment d'argent et le financement des activités terroristes sont des problèmes dont la solution repose non seulement sur des mesures nationales, mais aussi sur une collaboration internationale. CANAFE tire ses origines d'une opération mondiale de lutte contre le crime organisé et le blanchiment d'argent, à laquelle le Canada apporte depuis longtemps une importante contribution. Dans les années 80, on se rend compte que les divers États ne pourront isolément résoudre le problème que constitue le blanchiment d'argent; la solution nécessitera une vaste collaboration internationale.

En 1988, le Canada se joint à d'autres pays à Vienne pour signer la *Convention des Nations Unies contre le trafic illicite de stupéfiants et de substances psychotropes (Convention de Vienne)*, qui reconnaît la nécessité d'une collaboration internationale pour la détection des produits de la criminalité et du blanchiment d'argent.

En 1989, lors de leur sommet économique, les chefs d'État du G7, dont le Canada, en tant que membre fondateur, établissent le Groupe d'action financière sur le blanchiment de capitaux (GAFI)[1]afin d'amorcer la coordination des efforts internationaux requis pour lutter contre le blanchiment d'argent. La même année, le Canada adopte une loi qui fait de la possession et du recyclage des produits de la criminalité des infractions en vertu du *Code criminel*. Peu après, le GAFI produit un document intitulé *Les quarante recommandations*, qui porte sur les mesures que doivent prendre les pays membres pour lutter contre le blanchiment d'argent. En 1991, on adopte la première version de la *Loi sur le recyclage des produits de la criminalité*, qui oblige de nombreuses institutions financières à identifier leurs clients et à tenir et conserver des documents.

À la fin des années 80 et au début des années 90, des membres du GAFI créent des organismes spécialisés appelés « unités du renseignement financier » (URF) afin de recueillir, d'analyser et de communiquer des renseignements financiers sur les produits de la criminalité et le blanchiment d'argent. En 1995, un certain nombre de ces URF se réunissent pour former le Groupe Egmont[2], qui vise à servir de tribune internationale permettant la collaboration et le partage d'information afin de soutenir les programmes de lutte contre le blanchiment d'argent des pays membres. Les objectifs du groupe ont récemment été élargis pour englober la lutte contre le financement des activités terroristes. En 1996, le GAFI demande à tous les pays membres, y compris le Canada, d'exiger que les intermédiaires financiers signalent les opérations douteuses à une unité centrale du renseignement financier. La même année, le Canada s'engage à mettre sur pied un nouvel organisme de lutte contre le blanchiment d'argent, ouvrant ainsi la voie à la création de CANAFE.

À l'issue de vastes consultations publiques, le gouvernement adopte une nouvelle version de la *Loi sur le recyclage des produits de la criminalité*, qui conduit à la création de

[1] Pour plus de renseignements, consultez le site www.oecd.org/fatf/index_fr.htm
[2] Pour plus de renseignements, consultez le site www.oecd.org/fatf/ctry-orgpages/org-egmont_en.htm

CANAFE le 5 juillet 2000. Pendant l'année et demie qui suit, le Centre met en oeuvre une vigoureuse campagne destinée à établir des politiques et des procédures essentielles et à déterminer les principaux besoins en matière d'organisation et de personnel avant que l'organisme ne devienne opérationnel, à l'automne 2001. Par suite des attentats terroristes du 11 septembre 2001, la loi habilitant CANAFE est modifiée pour que le Centre puisse aussi avoir pour mandat de détecter et de décourager le financement des activités terroristes.

Principaux jalons de CANAFE

1996

- Le GAFI révise ses 40 recommandations initiales et demande que chaque pays membre exige le signalement des opérations douteuses et établisse une unité centrale du renseignement financier.

1997

- L'évaluation effectuée par le GAFI sur les initiatives de lutte contre le blanchiment d'argent mises sur pied par les pays membres révèle que le Canada présente des lacunes en matière de déclaration obligatoire et qu'il n'est pas doté d'une unité centrale du renseignement financier.

1997 – 1998

- Le gouvernement du Canada consulte la population au sujet d'une proposition de législation et de règlements qui, avec d'autres mesures, prévoirait la déclaration obligatoire des opérations douteuses à une future unité centrale du renseignement financier.

1998

- Lors du sommet du G8 de Birmingham, le premier ministre et d'autres chefs d'État du G8 s'engagent à établir des unités du renseignement financier (URF).
- Une initiative nationale de lutte contre le blanchiment d'argent est entreprise. Elle réunit plusieurs ministères et organismes fédéraux, y compris le Solliciteur général du Canada, la Gendarmerie royale du Canada, Justice Canada, l'Agence des douanes et du revenu du Canada, Citoyenneté et Immigration Canada et le ministère des Finances.

1999

- Le gouvernement présente un projet de loi contre le blanchiment d'argent (C-81), qui prévoit de nouvelles exigences en matière de déclaration et la création du Centre d'analyse des opérations et déclarations financières du Canada (CANAFE). Ce projet de loi meurt au Feuilleton, mais est plus tard déposé à nouveau, portant cette fois le numéro C-22.

2000

- Le projet de loi C-22, *Loi sur le recyclage des produits de la criminalité*, reçoit la sanction royale en juin, et CANAFE est officiellement créé le 5 juillet.

Juillet 2000 – Septembre 2001

- CANAFE précise sa structure organisationnelle, acquiert des locaux et de l'équipement, recrute et forme du personnel, mène des consultations auprès d'intervenants clés, crée une infrastructure de technologie de l'information, établit

des politiques opérationnelles et ouvre des bureaux régionaux à Toronto et à Montréal.

Octobre 2001

- CANAFE commence à recevoir des déclarations de soupçons de blanchiment d'argent soumises volontairement.

Novembre 2001

- Les règlements de la première phase entrent en vigueur. CANAFE commence à recevoir des déclarations d'opérations douteuses.

Décembre 2001

- Le Parlement adopte la *Loi antiterroriste*, qui ajoute au mandat de CANAFE la lutte contre le financement des activités terroristes. La *Loi* est renommée *Loi sur le recyclage des produits de la criminalité et le financement des activités terroristes*.

Février 2002

- CANAFE modifie sa structure organisationnelle et ses activités pour inclure l'analyse du financement des activités terroristes.

Mars 2002

- Un troisième bureau régional est ouvert, à Vancouver.
- CANAFE est passé par le cycle complet consistant à recevoir des renseignements financiers et d'autres types de données, à analyser cette information et à communiquer des renseignements financiers.

Section II : Activités de CANAFE

La *Loi antiterroriste*, adoptée par le Parlement en décembre 2001, a élargi le mandat du Centre d'analyse des opérations et déclarations financières du Canada (CANAFE). En effet, de nouvelles responsabilités lui ont été confiées, en l'occurrence la détection, la prévention et la dissuasion du financement des activités terroristes. Sa capacité de communiquer des renseignements au SCRS a également été étendue en ce qui a trait aux menaces envers la sécurité du Canada.

Résultat stratégique

Détection, prévention et dissuasion du recyclage des produits de la criminalité et du financement des activités terroristes.

Activités et indicateurs connexes

Analyse et évaluation des renseignements dans le but de déceler les activités et les comportements types de recyclage des produits de la criminalité et de financement des activités terroristes ou les menaces envers la sécurité du Canada

- Activités en collaboration avec les entités financières afin de les aider à se conformer de leur propre chef aux obligations qui leur incombent
- Procédés efficaces pour recevoir les déclarations et recueillir d'autres renseignements
- Collecte efficace des déclarations de toutes les entités déclarantes en vue de déceler les modèles et les fréquences d'opérations justifiant une analyse approfondie
- Analyses et évaluations efficaces et opportunes visant à augmenter la valeur des renseignements recueillis sur les opérations

Établissement de motifs raisonnables de soupçonner que des renseignements concernant certaines opérations financières seraient utiles aux fins d'enquêtes ou de poursuites liées à la perpétration d'infractions de recyclage des produits de la criminalité ou de financement des activités terroristes ou à des menaces envers la sécurité du Canada

- Examen des cas et prise de décision à leur égard en temps opportun

Communication de renseignements désignés pouvant être utiles aux fins d'enquêtes ou de poursuites liées à la perpétration d'infractions de recyclage des produits de la criminalité ou de financement des activités terroristes ou à des menaces envers la sécurité du Canada

- Communication en temps opportun de renseignements pertinents aux organismes compétents

Établissement de liens avec des entités nationales, étrangères et internationales afin de se tenir au fait des nouvelles techniques utilisées en matière de recyclage des produits de la criminalité ou de financement des activités terroristes

- Bonnes relations de travail avec les entités nationales, étrangères et internationales

- Meilleure connaissance des nouvelles techniques ayant cours dans les domaines du blanchiment d'argent et du financement des activités terroristes

Sensibilisation accrue et meilleure compréhension du public à l'égard des questions de recyclage des produits de la criminalité et de financement des activités terroristes, y compris les répercussions de ces problèmes sur la société canadienne

- Sensibilisation accrue du public à la nature et à l'incidence du blanchiment d'argent et du financement des activités terroristes
- Soutien accru du public en ce qui a trait aux activités de lutte contre le blanchiment d'argent et le financement des activités terroristes

Protection des renseignements de nature privée, personnelle et relative à l'organisation

- Mise en place de mesures de sécurité visant à protéger le caractère privé des renseignements
- Sensibilisation accrue des employés de CANAFE aux questions de protection de la vie privée

Résultats, activités et indicateurs

Résultats	Activités	Indicateurs
• Établissement et application d'un programme de contrôle de la conformité des entités déclarantes • Établissement et application de stratégies pour la réception des déclarations et la collecte d'autres renseignements • Établissement et application de stratégies d'analyse • Embauche et perfectionnement d'analystes compétents • Établissement et utilisation de systèmes de technologie de l'information (TI) facilitant la réception, l'acquisition et l'analyse des données ainsi que la gestion de cas	• Analyse et évaluation des renseignements dans le but de déceler les activités et les comportements types de recyclage des produits de la criminalité et de financement des activités terroristes	• Activités en collaboration avec les entités financières afin de les aider à se conformer de leur propre chef aux obligations qui leur incombent • Procédés efficaces pour recevoir les déclarations et recueillir d'autres renseignements • Analyses et évaluations efficaces et opportunes visant à augmenter la valeur des renseignements recueillis sur les opérations • Élaboration et mise en œuvre d'un processus de recrutement efficace • Conception et utilisation de modules de formation efficaces à l'intention des analystes

Résultats	Activités	Indicateurs
• Établissement et application de procédés de prise de décision et d'examen • Établissement et utilisation de systèmes de TI appuyant les processus décisionnels	• Établissement de motifs raisonnables de soupçonner que des renseignements concernant certaines opérations financières seraient utiles aux fins d'enquêtes ou de poursuites liées à la perpétration d'infractions de recyclage des produits de la criminalité ou de financement des activités terroristes ou à des menaces envers la sécurité du Canada	• Examen en temps opportun et prise de décision pertinente concernant la communication de renseignements aux organismes chargés d'assurer l'application des lois et au SCRS • Conception et mise en place de systèmes efficaces d'analyse et de gestion de cas à l'intention des analystes
• Établissement de protocole d'entente (PE) qui permettent la collecte de renseignements contenus dans les bases de données des entités nationales • Établissement et mise en œuvre d'un mécanisme de communication de renseignements	• Communication aux organismes chargés d'assurer l'application des lois et au SCRS de renseignements désignés pouvant être utiles aux fins d'enquêtes ou de poursuites liées à la perpétration d'infractions de recyclage des produits de la criminalité ou de financement des activités terroristes ou à des menaces envers la sécurité du Canada • Communication de renseignements désignés au SCRS pouvant être liés à des menaces envers la sécurité du Canada	• Communication en temps opportun de renseignements pertinents aux organismes compétents • Élaboration et mise en vigueur de PE visant à permettre l'accès aux bases de données tenues sur le plan national par les organismes chargés d'assurer l'application des lois et les organismes du renseignement • Établissement et entrée en fonction d'un comité chargé de la communication de renseignements

Résultats	Activités	Indicateurs
• Établissement de PE, le cas échéant, pour officialiser les relations avec les entités nationales • Établissement de PE, le cas échéant, pour officialiser les relations avec les unités du renseignement financier et d'autres entités situées à l'étranger • Établissement et utilisation de systèmes de TI facilitant l'échange et l'utilisation de renseignements pertinents	• Établissement de liens avec des entités nationales, étrangères et internationales afin de se tenir au fait des nouvelles techniques utilisées en matière de recyclage des produits de la criminalité et de financement des activités terroristes, et, ainsi, mieux les analyser	• Bonnes relations de travail avec des entités nationales, étrangères et internationales • Meilleure connaissance des nouvelles techniques ayant cours dans les domaines du blanchiment d'argent et du financement des activités terroristes afin de favoriser l'échange et l'utilisation de renseignements • Développement et mise en œuvre d'une infrastructure à clef publique à l'intention des entités déclarantes ayant un volume élevé de déclarations
• Établissement et application d'une stratégie de communication comprenant notamment : • un site Web • des brochures • des bulletins et des fiches d'information • des entrevues avec les médias • des exposés dans le cadre de conférences • des sondages sur l'opinion publique	• Sensibilisation accrue et meilleure compréhension du public à l'égard des questions de recyclage des produits de la criminalité et de financement des activités terroristes, y compris les répercussions de ces problèmes sur la société	• Sensibilisation accrue du public à la nature et à l'incidence du blanchiment d'argent et du financement des activités terroristes • Soutien accru du public en ce qui a trait aux activités de lutte contre le blanchiment d'argent et le financement des activités terroristes
• Établissement de systèmes de sécurité informatique, physique et du personnel • Formation et orientation des employés de CANAFE sur les questions relatives à la protection de la vie privée	• Protection des renseignements de nature personnelle et relative à l'organisation	• Mise en place de mesures de sécurité visant à protéger le caractère privé des renseignements • Sensibilisation accrue des employés de CANAFE aux questions de protection de la vie privée

Section III : Réalisations en matière de rendement

En juillet 2000, l'adoption de la *Loi sur le recyclage des produits de la criminalité* a entraîné la création de CANAFE, qui n'était alors qu'un nom. En effet, l'organisme avait un mandat, mais n'était pas doté d'effectif, de matériel, de systèmes ni de bureaux. À compter de cette date, CANAFE devait relever un imposant défi, à savoir mettre sur pied un organisme à partir de zéro. Les fonctions qu'allait exercer le Centre n'étaient effectuées par aucun autre ministère ou organisme gouvernemental. L'histoire de CANAFE est celle d'une opération de démarrage unique dans le secteur public fédéral.

Pendant la période d'établissement du Centre, nous avons constitué la totalité des organisations et infrastructure requises pour remplir notre mandat. Nous avons acquis des locaux et du matériel. Les systèmes de sécurité de pointe que nécessite la nature hautement confidentielle de nos activités ont été mis en place. Nous avons établi une structure de gestion globale (notamment un comité directeur et des groupes de travail opérationnels), qui est soutenue par des processus de décision et d'approbation appropriés. La totalité des fonctions que requièrent les organismes gouvernementaux ont été créées (politiques et planification, affaires publiques, finances et administration, ressources humaines, sécurité, technologie de l'information et services juridiques). Le fait que, au 31 mars 2002, nous étions passés par le cycle complet consistant à recevoir des renseignements financiers et d'autres types de données, à analyser cette information et à communiquer des renseignements financiers — en d'autres termes, nos fonctions de base — atteste de notre réussite.

Il vaut la peine d'exposer en détail le travail effectué par chacun de ces secteurs de base depuis plus d'un an.

Réception de renseignements financiers et d'autres types de données

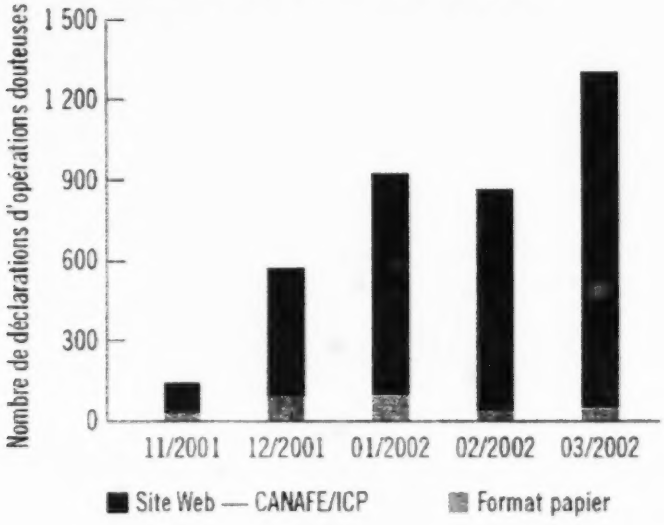
Pour faciliter la conformité à la nouvelle législation contre le blanchiment d'argent, étant donné sa portée et sa complexité, nous avons échelonné l'application des exigences de déclaration, en commençant par celles qui portent sur les déclarations d'opérations douteuses (DOD) et sur la réception de renseignements transmis volontairement. CANAFE a travaillé étroitement à l'élaboration des règlements avec le ministère des Finances qui en a la responsabilité, et, à cette fin, a participé activement à la vaste consultation menée par ce ministère.

De toute évidence, la mise en application des règlements de la première phase allait constituer tout un défi. Ayant identifié plus de 100 000 entités financières et autres pouvant être assujetties aux nouvelles exigences en matière de déclaration, le personnel de la liaison, de concert avec d'autres membres du Centre, a tenu de vastes consultations auprès de banques, de coopératives de crédit, d'entreprises de services monétaires, de comptables et d'autres groupes au sujet de l'élaboration de lignes directrices qui les aideraient à remplir leurs obligations réglementaires. À ces consultations menées au cours d'une année à la grandeur du pays s'est ajouté le travail intensif consistant à rédiger des lignes directrices utiles à toutes les entités déclarantes, qu'il s'agisse des grandes banques

ou des comptables travaillant seuls. Publié en septembre 2001, notre premier ensemble de lignes directrices est affiché dans notre tout nouveau site Web : www.canafe.gc.ca.

Nous avons aussi dû relever le défi consistant à fournir la capacité technique nécessaire pour permettre aux entités déclarantes de soumettre leurs déclarations par voie électronique. Nous avons travaillé en étroite collaboration avec le milieu bancaire et avec un échantillon représentatif d'entités déclarantes pour déterminer les méthodes électroniques les plus susceptibles de permettre la production de déclarations avec facilité et efficience. Nous avons étudié les méthodes qu'appliquent les unités du renseignement financier d'autres pays afin de voir si nous pouvions y puiser des éléments. Les méthodes choisies correspondent à celles de l'initiative fédérale « Gouvernement en direct » et répondent aux besoins des grandes institutions financières tout comme à ceux des entités dont les déclarations sont peu fréquentes.

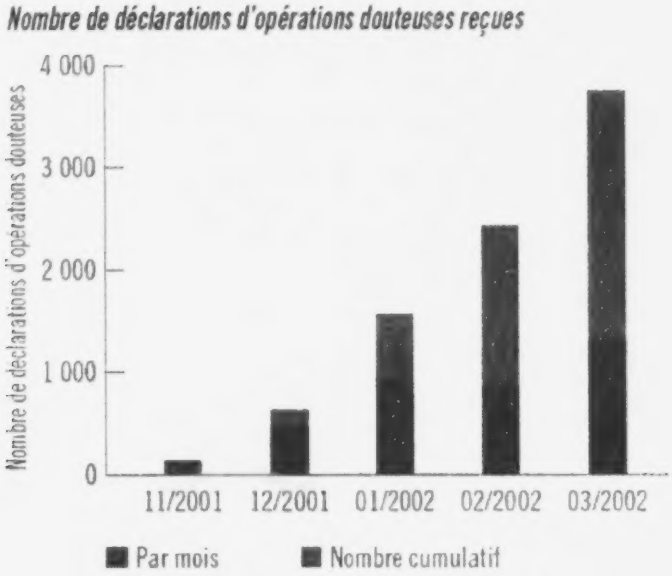
Déclarations soumises par voie électronique ou sur papier



À l'intention des entités qui allaient présenter des déclarations nombreuses et fréquentes, nous avons instauré un système reposant sur l'Internet et sur l'infrastructure à clé publique (ICP), qui ressemble aux systèmes qu'utilisent plusieurs ministères fédéraux pour offrir d'importants services au public. Pour celles qui n'allaient présenter qu'un petit nombre de déclarations de façon occasionnelle, nous avons créé un site Web sécurisé avec chiffrement des données, semblable à ceux dont se servent les entreprises pour traiter les opérations par carte de crédit et certaines banques pour effectuer des opérations en ligne.

En plus de mettre en place l'infrastructure nécessaire pour la réception de renseignements transmis par les entités déclarantes, nous avons dû nous pencher sur la question des renseignements transmis de façon volontaire par d'autres sources, y compris les organismes chargés d'assurer l'application des lois. Nous avons tenu des consultations poussées auprès de ces derniers et d'autres organismes gouvernementaux afin d'établir

des protocoles et des procédures permettant de rationaliser la réception de ces renseignements.



Les processus de réception des renseignements transmis volontairement étaient en place le 28 octobre 2001. Les systèmes permettant la réception électronique des déclarations d'opérations douteuses étaient testés et en place le 8 novembre 2001.

Notre expérience de déclaration par voie électronique est maintenant reconnue comme modèle de pratique exemplaire dans le monde entier, et plusieurs URF étrangères nous ont demandé de leur faire part de nos connaissances et de notre expertise en ce domaine.

Analyse des renseignements

Du 8 novembre 2001 au 31 mars 2002, CANAFE a reçu 3 747 déclarations d'opérations douteuses, qui représentaient plus de 11 000 opérations financières. Pour pouvoir assumer cette fonction de base prévue dans son mandat, le Centre a consacré d'énormes efforts à la conception et à l'application de son processus analytique.

CANAFE a examiné les outils et les méthodes analytiques employés dans d'autres pays. Il a fait de la recherche sur les techniques actuelles de blanchiment d'argent et a déterminé des indicateurs permettant de relever les opérations associées à des cas possibles de blanchiment d'argent et de financement d'activités terroristes. Il a également repéré les bases de données gouvernementales et commerciales pouvant lui être utiles et a conclu avec la GRC un accord lui donnant accès à une base de données nationale utilisée par les organismes chargés d'assurer l'application des lois.

Des analystes compétents aux antécédents variés, qui proviennent des secteurs public et privé, ont été recrutés et ont reçu une formation spécialisée devant leur faciliter la tâche. Alors que nous nous préparions à remplir notre mandat, nous avons énormément bénéficié de l'expertise des milieux chargés d'assurer l'application des lois et la sécurité, en matière d'apprentissage et de formation.

Dans la même veine, les réseaux électroniques (notamment la technologie de l'information) font partie intégrante de la capacité de CANAFE de produire des renseignements financiers de grande qualité. Beaucoup d'efforts et de ressources ont été consacrés à l'acquisition et à la mise en place des systèmes et des logiciels nécessaires à l'organisation de la base de données du Centre, au traitement des déclarations d'opérations douteuses et à l'accès aux bases de données commerciales et gouvernementales. Nous avons notamment élaboré une première version de l'« ensemble d'utilitaires des analystes », une trousse d'outils permettant d'établir entre les données une correspondance ou des liens que les analystes peuvent examiner. Un système global de gestion de cas a aussi été mis sur pied pour conserver les documents, les déclarations, les images et les notes relatives aux cas. De plus, nous avons acquis des progiciels commerciaux permettant de consulter et d'interroger les bases de données et d'afficher les liens entre les cas sous forme de diagramme d'enchaînement.

Communication de renseignements financiers

Les destinataires des renseignements financiers que nous générons sont les organismes chargés d'assurer l'application des lois et le SCRS. Nous avons élaboré des politiques et procédures sur la divulgation de renseignements, qui portent sur la forme et le contenu des communications ainsi que sur le processus d'approbation. Un comité de divulgation a été établi et des protocoles ont été élaborés relativement aux ordonnances de communication de renseignements additionnels. Après cinq mois d'activité, les renseignements signalétiques ayant trait à 161 déclarations d'opérations douteuses liées à un nombre imposant d'opérations financières ont été communiqués aux organismes chargés d'assurer l'application des lois.

Protection des renseignements

Nous avons rempli notre obligation légale consistant à protéger d'une communication non autorisée les renseignements personnels qui nous ont été confiés, et ce, en mettant en application un ensemble complet de pratiques, de politiques et de procédures liées à la gestion de renseignements, à la sécurité des installations et de l'équipement, ainsi qu'à la sécurité du personnel.

CANAFE a adopté un solide programme de sécurité fondé sur les tout derniers principes en matière de protection de son effectif et des biens et renseignements personnels qui lui sont confiés. Le Centre a élaboré ses politiques sur la sécurité en reconnaissant que l'analyse de renseignements financiers et d'autres types de données ainsi que la communication de renseignements financiers doivent tenir compte des exigences liées au respect des droits et libertés de la personne et à la responsabilité de la gestion.

Le personnel, les consultants et les entrepreneurs de CANAFE doivent posséder la cote de sécurité appropriée. À leur entrée en fonction, ils assistent à une séance d'information sur la sécurité et sont mis au courant des politiques de CANAFE en matière de sécurité et de l'obligation du Centre d'assurer la protection des renseignements personnels.

Un système de sécurité hautement perfectionné a été mis en place pour contrôler et surveiller l'accès aux installations et aux zones à accès restreint de CANAFE. L'accès aux renseignements et aux fonctions de nature délicate est restreint selon le principe de la « nécessité de savoir ».

Dans la même veine, les réseaux électroniques (notamment le courrier électronique et l'Internet) font l'objet d'un accès restreint et de vérifications. L'utilisation de dispositifs électroniques par les visiteurs de CANAFE est soumis à un contrôle rigoureux.

Nous avons également élaboré des politiques et procédures pour assurer l'intégrité et la communication rapide des renseignements financiers aux organismes autorisés à les recevoir, de même qu'un processus faisant en sorte que les renseignements transmis volontairement au Centre satisfont à des critères justifiant leur conservation.

CANAFE a mis en oeuvre les pratiques, politiques et procédures exposées ci-dessus afin de s'assurer que, dans l'accomplissement de ses responsabilités, il respecte la *Charte canadienne des droits et libertés* ainsi que les exigences de la *Loi sur le recyclage des produits de la criminalité et le financement des activités terroristes*, de la *Loi sur la protection des renseignements personnels* et des autres lois pertinentes.

Immédiatement après l'entrée en vigueur des dispositions de la loi ayant constitué CANAFE, le poste de coordonnateur de l'accès à l'information et de la protection des renseignements personnels a été créé. Le titulaire de ce poste est chargé de veiller à ce que les renseignements soient conservés selon les exigences réglementaires et soient accessibles conformément aux dispositions de la *Loi sur la protection des renseignements personnels* et de la *Loi sur l'accès à l'information*.

Assurance de la conformité

La mise en oeuvre du volet « assurance de la conformité » du mandat de CANAFE a constitué une tâche tout aussi exigeante. À l'issue de vastes consultations auprès de groupes représentatifs à la grandeur du Canada, qui ont duré plusieurs mois, nous avons publié une série de lignes directrices sur la conformité en réponse aux besoins indiqués par les entités déclarantes. Les pouvoirs de CANAFE en ce qui concerne la conformité devraient prendre effet en 2002.

Le 12 septembre 2001, CANAFE a officiellement publié ses deux premières lignes directrices :

Ligne directrice 1 : Renseignements généraux

Ligne directrice 2 : Opérations douteuses

Établissement de liens et accroissement de la sensibilisation du public

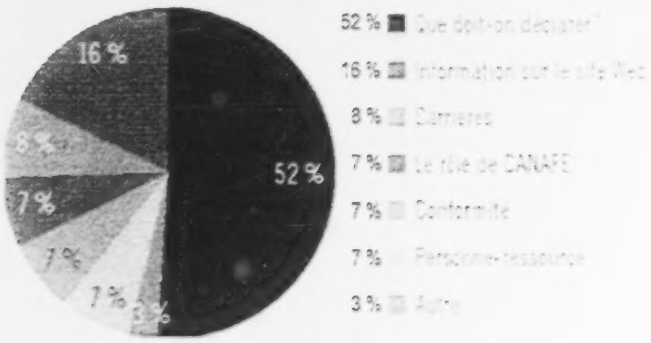
Les vingt et un premiers mois d'existence de CANAFE ont été marqués par la grande importance accordée aux activités de rayonnement, visant les principaux intervenants nationaux et étrangers ainsi que le public, afin de faire connaître le Centre et de susciter des appuis en vue de l'atteinte de ses objectifs.

Nous avons établi l'image de marque de l'organisme, notamment par la création d'un logo et l'acquisition d'un nom, à savoir CANAFE (Centre d'analyse des opérations et déclarations financières du Canada) en français et FINTRAC (Financial Transactions and Reports Analysis Centre of Canada) en anglais.

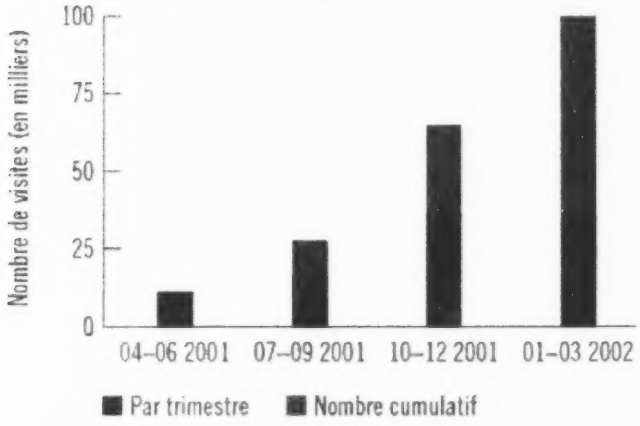
Nous avons conçu des sites Web interne et externe, des documents de promotion et un kiosque destiné à être présenté dans des foires professionnelles, éléments qui sont tous destinés à transmettre de l'information essentielle sur CANAFE et sur les obligations en matière de déclaration prévues par la *Loi*. Un centre d'appel sans frais, offrant des services bilingues, a été mis sur pied pour répondre aux demandes de renseignements provenant des entités déclarantes, du public et des médias.

La nécessité de consulter les entités déclarantes en vue de l'élaboration de lignes directrices a servi de tremplin, permettant ainsi de diffuser notre message aux milieux des finances et des affaires. Nous avons aussi amorcé un dialogue avec les organismes de réglementation fédéraux et provinciaux sur les façons de collaborer pour que la conformité à nos exigences en matière de déclaration soit assurée. Pour soutenir ces activités de rayonnement, nous avons ouvert des bureaux régionaux à Toronto, à Montréal et à Vancouver.

Répartition des appels reçus par le centre d'appel selon leur nature



Nombre de visites effectuées sur le site Web d'avril 2001 à mars 2002



Des liens ont été établis avec les organismes chargés d'assurer l'application des lois et du renseignement ainsi qu'avec les ministères et organismes fédéraux participant aux initiatives canadiennes de lutte contre le blanchiment d'argent et le terrorisme, entre autres la GRC, les services de police provinciaux et municipaux, le Service canadien du renseignement de sécurité, le Centre de la sécurité des télécommunications, l'Agence des douanes et du revenu du Canada, Citoyenneté et Immigration Canada, le Solliciteur général du Canada, Justice Canada et le ministère des Affaires étrangères et du Commerce international. Nous avons offert des séances d'information et des séances de formation conjointes.

Nous avons aussi commencé à établir notre présence à l'échelle mondiale et à préparer le terrain afin de jouer un rôle de premier plan dans les initiatives internationales de lutte contre le blanchiment d'argent et le financement des activités terroristes. Nous avons fait partie des délégations canadiennes ayant participé à un certain nombre de forums multilatéraux, y compris le Groupe d'action financière sur le blanchiment de capitaux (GAFI), le Groupe d'action financière des Caraïbes (GAFIC) et le Forum sur la criminalité transfrontalière Canada – États-Unis.

En décembre 2001, nous avons présenté une demande d'adhésion au Groupe Egmont[3] des cellules de renseignements financiers. Au 31 mars 2002, 58 URF en faisaient partie. L'adhésion au Groupe Egmont est essentielle aux discussions avec les URF étrangères pour l'échange de renseignements.

[3] Fondé en 1995, le Groupe Egmont est un groupe international d'unités du renseignement financier (URF) qui collaborent au sein d'une organisation non officielle afin de bénéficier d'une tribune permettant de mieux soutenir leurs programmes nationaux respectifs de lutte contre le blanchiment d'argent et le financement des activités terroristes.

Création de l'équipe de CANAFE

CANAFE est un employeur distinct, ce qui signifie qu'il remplit le rôle d'employeur et qu'il est responsable d'un ensemble de droits et de responsabilités dont se charge normalement le Conseil du Trésor pour d'autres ministères et organismes. Bien que les autres employeurs distincts constitués ces dernières années aient conservé les ressources humaines, l'organisation et les pouvoirs administratifs qu'ils possédaient avant d'être séparés du ministère auquel ils appartenaient, il en fut autrement pour CANAFE.

L'une des principales priorités du Centre était de constituer un effectif qui serait peu nombreux, très efficace, dynamique, diversifié, dévoué et bien informé. Le Centre a donc déterminé le travail requis ainsi que les compétences et les ressources humaines nécessaires pour ce faire.

Pour ce qui est du recrutement, CANAFE n'était pas connu en tant qu'employeur par les candidats possibles. Nous avons donc conçu et lancé une stratégie nationale de recrutement, qui fut couronnée de succès. Nous avons aussi entrepris une opération destinée à faire connaître CANAFE comme employeur distinct exemplaire, doté d'un mandat qui a une incidence sur l'ensemble des Canadiennes et des Canadiens puisqu'il concerne la sécurité de nos collectivités. Nous avons regroupé notre effectif et formé une équipe constituée de professionnels d'excellent calibre. Au 31 mars 2002, 143 employés occupaient 70 % de nos postes.

Nous avons conçu et mis en oeuvre une stratégie de rémunération afin d'attirer et d'appuyer des personnes dont les compétences sont essentielles à la réussite du Centre. Notre stratégie en matière de ressources humaines comportait notamment comme élément sous-jacent une approche globale relativement à la rémunération et à l'emploi, approche destinée à promouvoir et à décrire nos stratégies et nos pratiques en fonction des thèmes suivants :

> *Santé* : Avantages — assurance médicale, régime de soins dentaires, assurance-invalidité, assurance-vie, assurance contre les accidents corporels.
> *Rémunération* : salaire, rémunération au rendement, primes au mérite, prestations de retraite.
> *Rôle* : nature du travail, responsabilités, compétences, rendement.
> *Croissance professionnelle* : perfectionnement, possibilités d'apprentissage.
> *Milieu de travail* : installations au travail, santé et sécurité au travail, ergonomie.
> *Famille* : programmes d'aide aux employés et à la famille, démarches axées sur la famille, équilibre entre la vie familiale et la vie professionnelle.
> *Collectivité* : participation des employés à des activités communautaires, partenariats entre le milieu de travail et la collectivité, campagnes de financement d'organismes de bienfaisance.

Nos données démographiques illustrent notre engagement envers la constitution d'une main-d'œuvre diversifiée.

- 11 % de nos employés disent faire partie d'une minorité visible
- 52 % sont des femmes
- 34 % sont des francophones
- Âge moyen : 39 ans

Pour pouvoir suivre l'évolution et les techniques du blanchiment d'argent et du financement des activités terroristes, CANAFE doit être une organisation avide d'apprendre qui attache une grande importance au capital intellectuel de ses employés. Nous avons produit et offert un éventail complet de programmes de formation et d'orientation à notre personnel. Ces programmes posaient un important défi pour les employés effectuant des analyses stratégiques étant donné qu'il n'existait aucun programme de série pouvant servir à la formation des analystes de renseignements financiers. Nous avons relevé ce défi en concevant un nouveau programme. Nos volets de base et avancé comportent des modules élaborés et offerts grâce aux ressources internes ainsi qu'aux ressources externes telles que la GRC, le Collège canadien de police, des spécialistes des finances et des experts d'autres pays. Au 31 mars 2002, 80 % de nos analystes avaient suivi le volet formation de base, qui comprend une formation sur les techniques et la typologie du blanchiment d'argent, l'utilisation de logiciels analytiques et l'analyse de renseignements.

Pour soutenir les fonctions de liaison et d'assurance de la conformité du Centre, nous avons fait appel aux connaissances et à l'expertise de spécialistes de l'industrie. Étant donné que 13 secteurs des services financiers sont inclus dans les entités déclarantes, des efforts considérables ont été déployés pour que le personnel responsable de la liaison et de la conformité les connaisse tous. Nous avons tenu des réunions, effectué des recherches poussées et consulté ces secteurs afin de mieux connaître les activités des entités déclarantes.

CANAFE doit être une organisation avide d'apprendre qui attache une grande importance au capital intellectuel de ses employés. Nous avons produit et offert un éventail complet de programmes de formation et d'orientation à notre personnel.

En plus de mettre en oeuvre ces importantes initiatives, nous avons relevé le défi que représentait pour le Centre, à titre d'employeur, l'établissement et la mise en oeuvre d'un ensemble de pratiques, de mécanismes et de politiques visant à faire comprendre et accepter la rigueur avec laquelle CANAFE doit remplir les exigences législatives, notamment ses obligations en ce qui concerne les droits de la personne, les renseignements personnels, l'équité en matière d'emploi, les langues officielles, et la santé et la sécurité au travail.

Utilisation des ressources de 2001-2002

Activités	Résultats	Ressources
Analyse et évaluation des renseignements dans le but de déceler les activités et les comportements types de recyclage des produits de la criminalité et de financement des activités terroristes	Progrès réalisés dans l'établissement et l'application d'un programme de contrôle de la conformité des entités déclarantes Établissement et application de stratégies pour la réception des déclarations et la collecte d'autres renseignements Établissement et application de stratégies d'analyse Embauche et perfectionnement d'analystes compétents Établissement et utilisation de systèmes de TI facilitant la réception, l'acquisition et l'analyse des données ainsi que la gestion des cas	29 023 808 $
Établissement de motifs raisonnables de soupçonner que des renseignements concernant certaines opérations financières seraient utiles aux fins d'enquêtes ou de poursuites liées à la perpétration d'infractions de recyclage des produits de la criminalité ou de financement des activités terroristes ou à des menaces envers la sécurité du Canada	Établissement et application de procédés de prise de décision et d'examen Établissement et utilisation de systèmes de TI appuyant les processus décisionnels	1 036 565 $
Communication de renseignements désignés pouvant être utiles aux fins d'enquêtes ou de poursuites liées à la perpétration d'infractions de recyclage des produits de la criminalité ou de financement des activités terroristes ou à des menaces envers la sécurité du Canada Protection des renseignements de nature privée, personnelle et relative à l'organisation	Établissement et application d'une stratégie pour déterminer l'organisme ou les organismes récipiendaires compétents Établissement et mise en œuvre d'un mécanisme de communication de renseignements, y compris les composantes de TI Établissement de systèmes de sécurité informatique, physique et du personnel	2 073 129 $
Établissement de liens avec des entités nationales étrangères et internationales afin de se tenir au fait des nouvelles techniques utilisées en matière de recyclage des produits de la criminalité et de financement des activités terroristes	Établissement de PE, le cas échéant, pour officialiser les relations avec les entités nationales Établissement de PE, le cas échéant, pour officialiser les relations avec les unités du renseignement financier et d'autres entités situées à l'étranger	1 554 847 $

Activités	Résultats	Ressources
	Établissement et utilisation d'autres mécanismes, le cas échéant, facilitant les interactions avec les entités nationales Établissement et utilisation de systèmes de TI facilitant l'échange et l'utilisation de renseignements pertinents Échanges de renseignements conformément aux PE et aux autres mécanismes en place	
Sensibilisation accrue et meilleure compréhension du public à l'égard des questions de recyclage des produits de la criminalité et de financement des activités terroristes, y compris les répercussions de ces problèmes sur la société	Établissement et application d'une stratégie de communication comprenant notamment : un site Web des brochures des bulletins et des fiches d'information des entrevues avec les médias des exposés dans le cadre de conférences des sondages de l'opinion publique	2 073 129 $
TOTAL		**35 761 478 $**

Annexe A – Tableaux financiers

Sommaire des crédits approuvés

Besoins financiers par autorisation (en millions de $)		2001-2002		
Crédit		**Dépenses prévues**	**Total des autorisations**	**Chiffres réels**
Centre d'analyse des opérations et déclarations financières du Canada				
30	Dépenses de fonctionnement	21,2	34,5	34,5
(L)	Contributions aux régimes d'avantages sociaux des employés	1,3	1,3	1,3
	Total du Centre	**22,5**	**35,8**	**35,8**

Comparaison des dépenses totales prévues et des dépenses réelles (en millions de $)

	2001-2002		
Détection et dissuasion du recyclage des produits de la criminalité et du financement des activités terroristes	**Dépenses prévues**	**Total des autorisations**	**Chiffres réels**
Équivalents temps plein	88	115	106
Fonctionnement	22,5	35,8	35,8
Total des dépenses nettes	**22,5**	**35,8**	**35,8**
Services fournis par d'autres ministères	0,5	0,6	0,6
Coût net du programme	**23,0**	**36,4**	**36,4**

Comparaison historique des dépenses totales prévues et des dépenses réelles (en millions de $)

			2001-2002		
Détection et dissuasion du recyclage des produits de la criminalité et du financement des activités terroristes	**Dépenses réelles 1999-2000**	**Dépenses réelles 2000-2001**	**Dépenses prévues**	**Total des autorisations**	**Dépenses réelles**
Centre d'analyse des opérations et déclarations financières du Canada	-	16,7	22,5	35,8	35,8
Total	**-**	**16,7**	**22,5**	**35,8**	**35,8**

Annexe B : Aperçu de l'organisation

Historique, mandat, rôle et responsabilités

Historique

Reddition de comptes, rôle et responsabilités

Le Centre d'analyse des opérations et déclarations financières du Canada (CANAFE) a été créé en vertu de la *Loi sur le recyclage des produits de la criminalité*, chapitre 17, Lois du Canada (2000). Cette loi est devenue par la suite la *Loi sur le recyclage des produits de la criminalité et le financement des activités terroristes* (la *Loi*), soit après l'ajout du volet portant sur la détection, la prévention et la dissuasion du financement des activités terroristes.

Les objectifs clés de la *Loi* sont les suivants :

1. mettre en œuvre des mesures visant à détecter et à décourager le recyclage des produits de la criminalité et le financement des activités terroristes et à faciliter les enquêtes et les poursuites relatives aux infractions de recyclage des produits de la criminalité et de financement des activités terroristes;
2. combattre le crime organisé en fournissant aux responsables de l'application des lois les renseignements dont ils ont besoin pour priver les criminels du produit de leurs activités illicites tout en assurant la mise en place des garanties nécessaires à la protection de la vie privée des personnes;
3. aider le Canada à remplir ses engagements internationaux dans la lutte contre le crime organisé transnational et la lutte contre les activités terroristes.

La *Loi* :

1. constitue le Centre d'analyse des opérations et déclarations financières du Canada;
2. impose des obligations de tenue de documents, d'identification des clients et de déclaration des opérations financières douteuses et visées par règlement à un large éventail d'institutions et d'intermédiaires financiers;
3. exige que les particuliers déclarent les importants mouvements transfrontaliers d'espèces et d'effets à l'Agence des douanes et du revenu du Canada (ADRC); ces déclarations sont ensuite transmises à CANAFE;
4. confère le pouvoir d'édicter des règlements concernant la nature et l'ampleur de la tenue de documents, de l'identification des clients et de la déclaration à CANAFE, de même que le pouvoir d'assujettir d'autres entités ou activités commerciales à l'application de la *Loi*;
5. assure un niveau élevé de protection aux renseignements recueillis par CANAFE.

Outre les déclarations d'opérations financières douteuses et visées par règlement, CANAFE peut, en vertu de la *Loi*, recevoir et utiliser des renseignements qui lui sont communiqués volontairement, tels que les renseignements transmis par des organismes chargés d'assurer l'application des lois et d'autres organismes, ainsi que des renseignements transmis par le public au sujet d'activités de recyclage des produits de la criminalité ou de financement d'activités terroristes.

Le ministre des Finances est responsable de CANAFE.

La législation établit un juste équilibre entre la protection des droits des Canadiennes et des Canadiens en vertu de la *Charte canadienne des droits et libertés* et les besoins des organismes chargés d'assurer l'application des lois qui mènent des enquêtes relativement à des infractions de recyclage des produits de la criminalité et de financement des activités terroristes et à des menaces envers la sécurité du Canada.

CANAFE ***reçoit*** des renseignements financiers et autres qu'il se doit de ***protéger*** contre toute communication non autorisée. Il ***analyse*** ces renseignements en vue de détecter les opérations de blanchiment d'argent et de financement d'activités terroristes de même que les menaces envers la sécurité du Canada. À la lumière de cette analyse, le Centre génère des renseignements financiers qu'il peut, le cas échéant, ***communiquer*** aux organismes chargés d'assurer l'application des lois et aux agences de sécurité afin d'appuyer leur travail d'enquête ou de poursuite relativement aux infractions de blanchiment d'argent et de financement d'activités terroristes ou aux menaces envers la sécurité du Canada. Le Centre ***assure*** également ***l'observation*** des exigences de la *Loi* et de la réglementation connexe en matière de tenue de documents, d'identification des clients et de déclaration. Il veille enfin à ***accroître la sensibilisation et la compréhension du public*** à l'égard des questions de blanchiment d'argent et de financement des activités terroristes.

En ne respectant pas l'obligation imposée par la *Loi* de déclarer les opérations financières douteuses et visées par règlement, les entités déclarantes s'exposent à des amendes sévères et à des peines d'emprisonnement. CANAFE travaille en étroite collaboration avec les entités déclarantes afin de les aider à mettre en place un programme de conformité qui les aidera à s'acquitter de leurs obligations en vertu de la *Loi* et de la réglementation connexe.

Afin de pouvoir exercer ses responsabilités législatives, CANAFE a adopté les principes suivants :

- s'efforcer de devenir un centre d'expertise dans le domaine de l'analyse de données financières et autres en vue de déceler les opérations douteuses liées au recyclage des produits de la criminalité et au financement des activités terroristes; s'efforcer également de mieux faire connaître et comprendre les questions liées au recyclage des produits de la criminalité et au financement des activités terroristes;
- veiller au respect de la vie privée des personnes et assurer la protection nécessaire aux renseignements en sa possession afin qu'ils ne soient pas communiqués sans autorisation;

- opérer de manière autonome et indépendante des organismes chargés d'assurer l'application des lois et des autres entités auxquels il est autorisé à communiquer des renseignements;
- établir des liens avec les entités nationales et internationales dans le but d'obtenir et d'échanger des données, des renseignements et des connaissances.

Structure de CANAFE

CANAFE est dirigé par un directeur, nommé par le gouverneur en conseil, qui agit à titre de premier dirigeant; il se situe au rang d'administrateur général et possède les pouvoirs conférés à ce niveau. CANAFE compte six domaines fonctionnels : Analyse du blanchiment d'argent; Analyse du financement des activités terroristes; Politiques, Planification et Affaires publiques; Liaison et Conformité; Technologie de l'information; et Gestion intégrée. Chaque secteur est dirigé par un sous-directeur. CANAFE dispose également d'une unité des Services juridiques, chapeautée par un avocat général. Les paragraphes qui suivent donnent un aperçu des responsabilités et des activités qui incombent à chacun de ces secteurs.

Analyse du blanchiment d'argent
Le secteur de l'Analyse du blanchiment d'argent est chargé d'élaborer et de mettre en œuvre des cadres d'analyse qui lui permettent d'analyser les données financières transmises à CANAFE en vertu de la *Loi* et de la réglementation connexe ainsi que celles provenant d'autres sources. Ce travail vise à repérer les cas possibles de blanchiment d'argent, à évaluer les tendances générales, les comportements inhabituels et les risques nouveaux de même qu'à formuler des recommandations aux fins de la communication de renseignements sur le recyclage des produits de la criminalité aux organismes chargés d'assurer l'application des lois et à d'autres organismes nationaux et internationaux.

Analyse du financement des activités terroristes
Le secteur de l'Analyse du financement des activités terroristes est chargé d'élaborer et de mettre en œuvre des cadres d'analyse qui lui permettent d'analyser les données financières transmises à CANAFE en vertu de la *Loi* et de la réglementation connexe ainsi que celles provenant d'autres sources. Ce travail vise à repérer les cas possibles de financement d'activités terroristes, à évaluer les tendances générales, les comportements inhabituels et les risques nouveaux de même qu'à formuler des recommandations aux fins de la communication de renseignements sur le financement des activités terroristes aux organismes chargés d'assurer l'application des lois et à d'autres organismes nationaux et internationaux.

Politiques, Planification et Affaires publiques
La section des Politiques est responsable de définir les questions stratégiques de nature politique qui doivent être traitées dans la législation, la réglementation, les lignes directrices et les procédures de fonctionnement interne (mentionnons, à titre d'exemple, la politique et les procédures en matière de communication de renseignements). Elle voit également à l'élaboration d'un cadre pour l'établissement et le maintien de réseaux internationaux et de relations multilatérales et s'occupe de conclure des protocoles d'entente avec des organisations nationales, étrangères et internationales. La section de la

Planification s'assure, quant à elle, de coordonner les processus de planification stratégique, de planification opérationnelle, de gestion du rendement et d'évaluation.

Par le biais de la section des Affaires publiques, CANAFE s'appuie sur une démarche stratégique en matière de communications pour tenir ses principaux intervenants et le grand public informés des activités qu'il mène dans le but de réprimer le recyclage des produits de la criminalité et le financement des activités terroristes au Canada et à l'étranger. CANAFE a, en outre, établi un site Web afin de diffuser de l'information aux entités déclarantes et aux autres groupes intéressés. Il a également conçu des produits d'action directe et des outils de formation visant à faciliter la conduite des activités du secteur de Liaison et Conformité.

Liaison et Conformité
La section de la Liaison se concentre principalement sur la promotion et la gestion de relations constructives avec les entités déclarantes, leurs associations et les organismes chargés d'assurer l'application des lois. Elle joue également un rôle important en ce qui a trait à la réception de renseignements transmis volontairement et à la communication de renseignements aux organismes chargés d'assurer l'application des lois et aux organismes du renseignement. Cette section aide enfin les entités déclarantes à mieux comprendre les exigences législatives auxquelles elles sont assujetties en mettant des outils à leur disposition, comme, par exemple, les lignes directrices élaborées par CANAFE.

La section de la Conformité doit veiller à ce que les entités déclarantes respectent les exigences de la *Loi*. Elle travaille en étroite collaboration avec ces entités et les organismes de réglementation afin d'appuyer les efforts qu'ils déploient pour mettre en oeuvre un programme de contrôle de l'observation qui les aidera à s'acquitter de leurs obligations en vertu de la *Loi* et de la réglementation connexe.

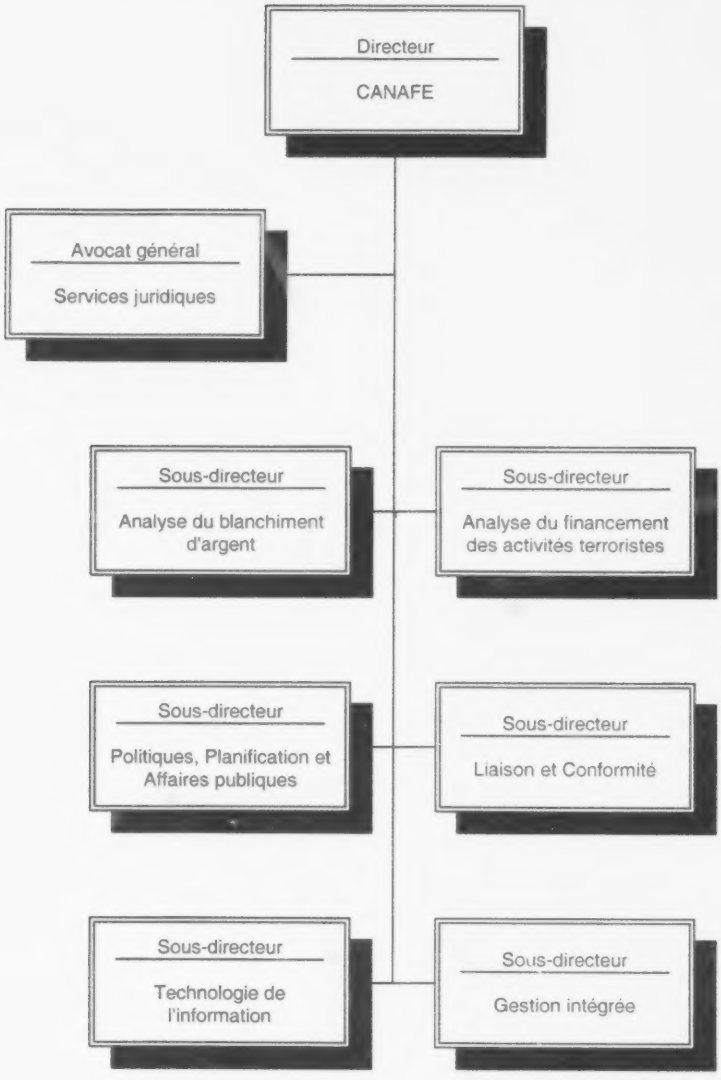
Technologie de l'information
Le secteur de la Technologie de l'information est chargé d'élaborer et d'appliquer des systèmes de gestion de l'information et des systèmes de technologie de l'information et des communications qui appuieront les objectifs de CANAFE et en favoriseront l'atteinte. Ce secteur élabore et met en œuvre des procédures et des mesures de contrôle visant à garantir et à protéger la sécurité de tous les renseignements, y compris la transmission sécurisée des données entre les entités déclarantes et CANAFE. Ce secteur est également chargé de concevoir, d'actualiser et de mettre en place des systèmes de gestion de bases de données, en plus d'élaborer et de gérer des applications personnalisées visant à répondre aux exigences internes.

Gestion intégrée
Le secteur de la Gestion intégrée est responsable des ressources humaines, des finances et de l'administration, de la sécurité et du secrétariat administratif. La section des Ressources humaines veille à ce que des politiques, des procédures et des systèmes adéquats soient en place en matière de ressources humaines afin de promouvoir une image d'employeur de choix pour CANAFE, de respecter les droits des employés et de favoriser leur mieux-être au sein de l'organisation.

La section des Finances et de l'Administration a pour tâche de conseiller les dirigeants de CANAFE sur tous les aspects de la gestion financière et administrative ayant trait à la planification et aux priorités stratégiques et opérationnelles.

La section de la Sécurité conçoit des politiques et des procédures visant à assurer la protection des locaux et des systèmes d'information de CANAFE, en plus de gérer et de surveiller l'application de ces politiques et de ces procédures. Cette section veille également à ce que les employés et les autres personnes autorisées aient un accès sécuritaire aux locaux.

Le Secrétariat administratif gère le portefeuille de la *Loi sur l'accès à l'information et Loi sur la protection des renseignements personnels* (AIPRP), en plus de tenir à jour la bibliothèque de CANAFE. Il assure, en outre, les services de secrétariat et de coordination de plusieurs activités de CANAFE, dont notamment les exigences de reddition de compte au Parlement et le maintien du système de suivi de la correspondance.

Services juridiques
En vertu d'un protocole d'entente, des services juridiques sont fournis au Centre par un avocat général et trois conseillers juridiques qui sont tous des employés du ministère de la Justice. CANAFE assume les frais de ces services.

Organigramme